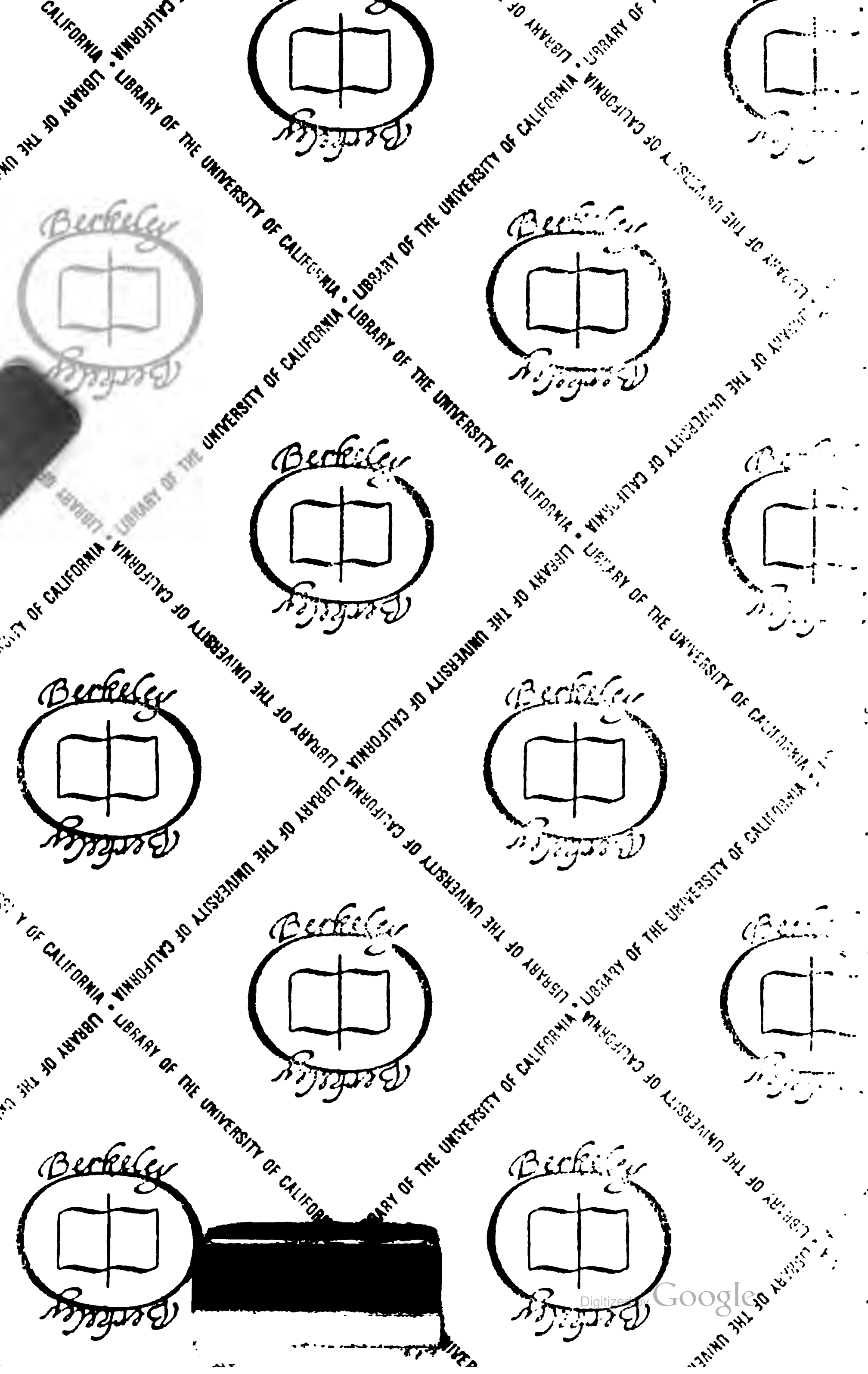
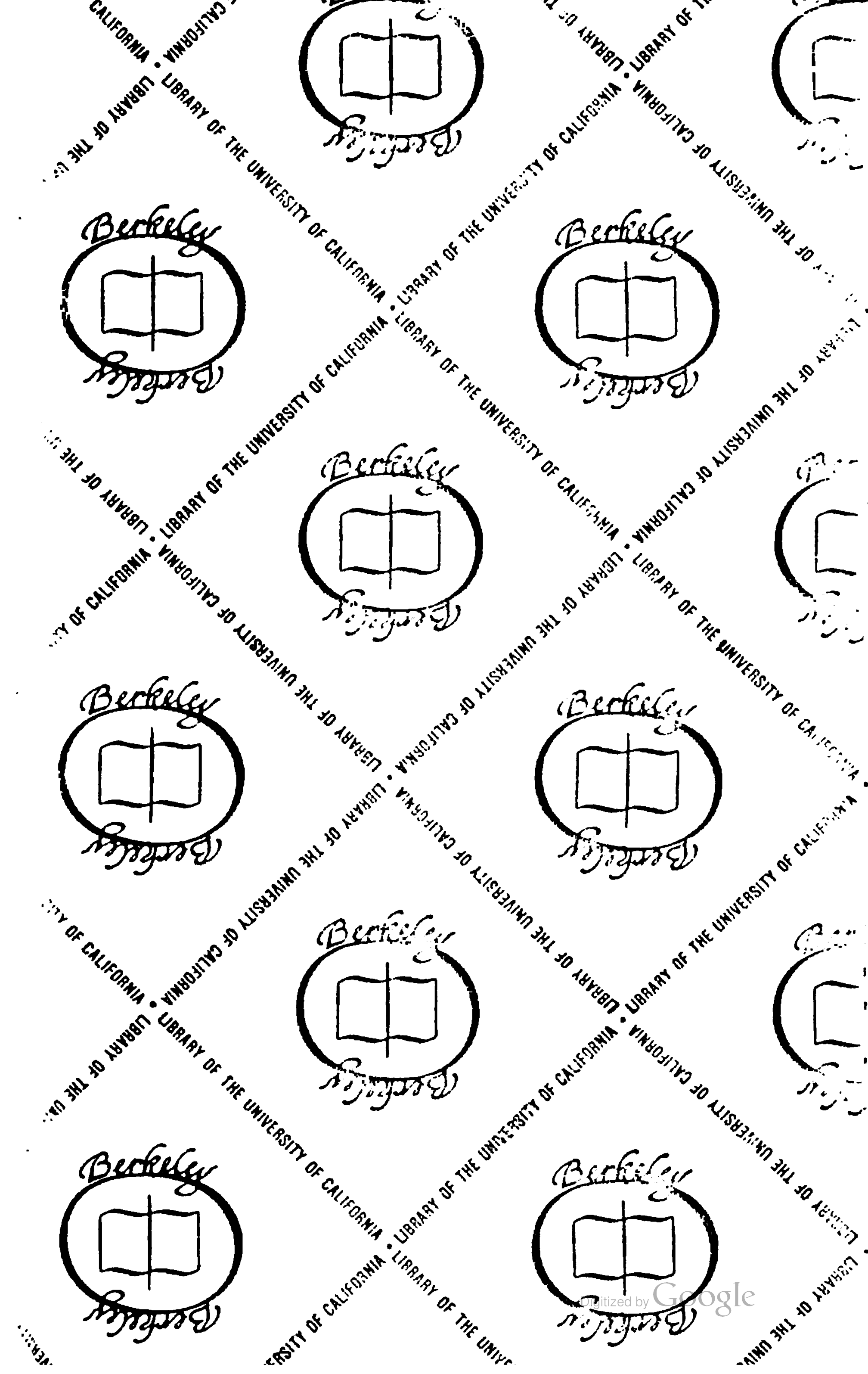

LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA
Berkeley



Lehrbuch der Finanzwissenschaft.

Zweiter Theil.

Erste Abtheilung.

Lehrbuch

der

Finanzwissenschaft.

Zweiter Theil.

Die Finanzverwaltung Europas.

Mit specieller Vergleichung Englands, Frankreichs, Deutschlands, Oesterreichs, Italiens, Rußlands und anderer Länder.

Erste Abtheilung.

Der Staatshaushalt, die Staatsausgaben, die wirthschaftlichen Staatseinnahmen und der allgemeine Theil der Steuerlehre.

Von

Dr. Lorenz von Stein.

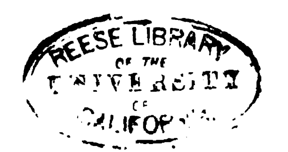
Fünfte, neubearbeitete Auflage.



Leipzig:

F. A. Brockhaus.

1885.





Vorwort.

Nur zwei Dinge möchte ich dieser neuen Bearbeitung des zweiten Theiles meines „Lehrbuches der Finanzwissenschaft" vorauffsenden. Zuerst muß man es dem Werke zugute halten, daß es auf einem in seiner Gesammtauffassung verhältnißmäßig sehr wenig bearbeiteten Gebiete nicht bei seinem frühern Inhalt stehen geblieben und sich nicht mit den bisherigen Versuchen einer endgültigen systematischen Formulirung begnügt hat. Ich wäre glücklich, wenn es mir gelungen wäre, die Berechtigung zu diesem Versuche nicht etwa in meiner bescheidenen Kraft, sondern in dem Neuen, das unsere Zeit in ihrer tiefgehenden Bewegung selbst erzeugt hat, und das wir doch alle noch nicht recht endgültig formuliren können, nachzuweisen. Dann aber höre ich wol auch, daß die Darstellung selbst schwer verständlich sei. Ich will nicht darauf mit den Worten J. J. Rousseau's antworten: „Je ne sais pas l'art d'être clair pour qui ne veut pas être attentif." Ich will die Schuld gern in mir selber suchen. Dabei aber weiß ich doch nicht die Forderung zu vermeiden, daß man auch in dieser Arbeit stets das Ganze geistig vor Augen haben müsse, um das Einzelne klar zu verstehen.

Ist das eine Schwierigkeit, so weiß ich sie anzuerkennen, aber ich weiß sie nicht zu umgehen. Ist es ein Fehler, so bin ich kühn genug zu sagen, daß derselbe im Wesen der wahren Wissenschaft, aber nicht in mir liegt.

Die zweite und letzte Abtheilung dieses zweiten Bandes der Finanzverwaltungslehre wird das positive Recht der bestehenden Steuern in den einzelnen Staaten Europas und die Grundzüge des Staatscreditwesens enthalten. Dieselbe wird streben, auch auf ihrem positiven Gebiete den Grundgedanken zu verfolgen, weder ein rein theoretisches System, noch eine blos örtliche Finanzgesetzkunde zu bleiben, sondern auf Grundlage der europäischen Geschichte der Idee einer europäischen Finanzwissenschaft ihren Ausdruck zu geben. Und das, was hierfür in dem bisher Vorliegenden sowie in dem Folgenden noch nicht erreicht werden konnte, wird die großen, jetzt noch unvermeidlichen Mängel dieses ernstgemeinten Versuchs zugleich entschuldigen und erklären.

Wien, im Juni 1885.

Dr. Lorenz von Stein.

Inhalt.

Zweiter Abschnitt.

Dritter Abschnitt.

Zweites Hauptgebiet.

Die Staatsausgaben.

Drittes Hauptgebiet.

Die Staatseinnahmen.

Erstes Hauptstück.

Das wirthschaftliche Einkommen.

Zweites Hauptstück.

Die Steuern.

Die Steuerlehre.

Allgemeiner Theil.



Zweiter Theil.

Die Finanzverwaltung.

Begriff der Finanzverwaltung an sich und als Theil der Verwaltungslehre.

Indem wir nunmehr die Finanzverwaltung grundsätzlich von der Finanzverfassung scheiden, müssen wir zuerst versuchen, das Wesen dieses Unterschiedes und mit ihm die Berechtigung einer selbständigen Lehre von der Finanzverwaltung mit wenig Worten zu begründen.

Es wird dabei wol klar sein, daß diese Unterscheidung am letzten Orte überhaupt auf dem Unterschiede von Verfassung und Verwaltung beruht.

Die Verfassung ist ihrem Begriff wie ihrer Thätigkeit nach derjenige Organismus im Staate, vermöge dessen derselbe seinen Willen bildet, und ihn verwirklicht.

Die Finanzverfassung als Theil derselben bedeutet zunächst dasjenige organische, dann auch positive in den einzelnen Staaten geltende Gebiet der Verfassung, welches aus der Natur und den Forderungen des nicht auf das Staatsleben beschränkten, sondern allgemein menschlichen Begriffs und Wesens der Wirthschaft seinen Inhalt und seine Gestalt empfängt, dabei aber selbst wieder denjenigen Factoren in Ordnung und Kraft unabweisbar unterworfen ist, welche über jede positive Verfassung am letzten Orte entscheiden. Diese Factoren sind die großen Elemente und Gesetze der menschlichen Gesellschaft. Der leitende Gedanke für alle Verschiedenheit und alle Geschichte nicht blos

der Verfassung überhaupt, sondern auch der Finanzverfassung im besondern ist, daß demgemäß nicht etwa der Staat an sich, sondern daß jede große Gesellschaftsordnung ihre eigene Verfassung überhaupt, und speciell auch ihre Finanzverfassung hat. Die sogenannte Vergleichung der letztern im ersten Theil hat dafür wol einiges Material geliefert.

Nun ist es das Wesen der Verwaltung als der Arbeit des Staats, daß die in der Verfassung organisirte Persönlichkeit desselben die über dem Staate stehenden, das heißt, nicht erst durch ihn geschaffenen, sondern durch das Wesen und Leben der Menschheit wie durch das natürliche Dasein gegebenen Gesetze und Verhältnisse des menschlichen Lebens erfaßt, und sie dahin bezwingt, vermöge seiner Arbeit seiner höhern, geistigen Bestimmung zu dienen. Was im Einzelnen der Mensch ist, der aus dem Metall die Stecknadel schafft welche kein Sonnensystem hervorbringen kann, das ist im ganzen der Staat, aus dessen Verwaltung eine Ordnung der Dinge hervorgeht, welche ohne ihn weder vorhanden sind noch vorhanden sein können.

Aus diesem allgemeinen Begriff entwickelt sich nun der specielle der Finanzverwaltung, indem der Begriff und der Inhalt der Wirthschaft den Gegenstand der Verfassung bildet, welche in dasselbe als ein an und für sich selbständiges, nach eigenen Gesetzen lebendes Gebiet des Gesammtlebens hineintritt, und nun diesen Begriff der Wirthschaft zu einer dem Wesen des gesammten Staats und seinem Leben entsprechenden und ihm dienenden Gestalt macht. So entsteht die Wirthschaft des Staats, die Staatswirthschaft, die wir, indem wir sie auf allen Punkten ihrer materiellen Bewegung auf die Einheit des Werthes in Geld zurückführten, die Finanzwirthschaft nannten.

Wenn man sich nun mit dieser Vorstellung genügen läßt, so ergibt sich bei weiterer Ueberlegung, daß eigentlich die Finanzverfassung mit der Finanzverwaltung identisch wird, und das ist die gewöhnliche Anschauung.

Allein gegenüber aller Verfassung beginnt der Begriff der Verwaltung da, wo die auch ohne den Staat vorhandenen Objecte seines Willens und seiner That nicht etwa blos da sind, und das sind sie immer, sondern wo derselbe zu der Erkenntniß gelangt, daß diese Gebiete seiner Arbeit Kategorien und Lebens-

gesetze haben, die er auch mit seiner souveränen Verfassung gar nicht ändern kann. So wie diese Erkenntniß beginnt, beginnt auch die thätig werdende Verfassung langsam — oft erst im Laufe der Jahrhunderte — sich darüber klar zu werden, daß die Arbeit des Staats jene Kategorien in sich aufnehmen, und sich den Gesetzen, welche dieselben enthalten, unterordnen muß, um dieses Ziel zu erreichen. Nun hat jedes solcher Lebensgebiete seine eigene Wissenschaft für sich erzeugt, welche an und für sich mit dem Staate gar nichts zu thun hat. Allein indem die thätige Verfassung sich den erstern zuwendet, bedarf sie natürlich eben dieser Wissenschaften, um nicht das mit den Ergebnissen derselben in Widerspruch Stehende vergeblich oder zu ihrem Schaden zu unternehmen. Jede solche Wissenschaft hat damit die Fähigkeit und ebenso die Bestimmung, durch ihre Ergebnisse dem Staate auf diesem Wege zu dienen; oder jede Wissenschaft ist bis zu einem gewissen Grade eine Staatswissenschaft. Damit wird die Grundlage für das, was der Staat in seiner Thätigkeit überhaupt erzielen will, in der That dasjenige, was die Wissenschaft menschlicher und göttlicher Dinge ihm als ihre Ergebnisse bieten kann. Und indem nun der Staat das damit gewonnene Verständniß von Wesen und Natur des Objects seiner Arbeit zum Grunde legt, werden alle diese Wissenschaften und Erfahrungen in ihrer innigen Verbindung mit der Arbeit des Staats aus abstracten Staatswissenschaften die Grundlagen für jeden Theil jener Verwaltung, und beginnen somit die Verwaltungslehre zu bilden.

Dasjenige große, über dem Staate stehende und seinen eigenen unabänderlichen Kategorien und Gesetzen folgende Gebiet, mit welchem die Finanzverfassung des Staats zu thun hat, ist nun das wirthschaftliche Leben, und die Wissenschaft desselben pflegen wir die Nationalökonomie zu nennen.

Wenn man daher mit gutem Recht sagt, daß die niedere, rein technische Finanzverwaltung es blos mit den Gütern und Werthen als ihrem gegebenen Gegenstande zu thun hat, so wird aus derselben die höhere oder eigentliche Wissenschaft der Verwaltung des wirthschaftlichen Staatslebens, indem dasselbe statt der bloßen Thatsache der vorhandenen, dem Willen des Staats in seiner Verfassung unterworfenen Güter die Ka-

tegorien und Gesetze des Güterlebens in sich aufnimmt, welche auch durch die höchste Souveränetät der Verfassung nicht geändert werden können.

Während daher, die Finanzverfassung von den Kategorien und Lebensprincipien des Staats an sich ausgeht und dieselben auch der wirthschaftlichen Thätigkeit des Staats zum Grunde legt, kann eine wissenschaftliche Behandlung der Finanzverwaltung nur die Grundbegriffe und Grundgesetze der Volkswirthschaft zur Grundlage machen, und muß deshalb das allgemeinste Princip der Staatswirthschaft, das jede Finanzverfassung festhält, zu seiner zweiten, durch die Volkswirthschaftslehre zu seiner jetzt positiven Gestalt entwickeln. Wenn nun die Staatswirthschaft sich sagen muß, daß nur das für alle Verwaltung des Staats möglich ist, was durch die Finanzwirthschaft möglich wird, so beginnt die Finanzverwaltung mit dem Satze, daß wiederum nur dasjenige für diese Finanzwirthschaft möglich ist, was die unabänderlichen Gesetze der Volkswirthschaft möglich machen. Das ist der Punkt, auf welchem die Wissenschaft der Finanzverwaltung sich von der der Finanzverfassung ablöst und ihr selbständiges Gebiet betritt.

Die allgemeinen Principien der Finanzverwaltung.

Das formale Princip der Ordnung und das staatswirthschaftliche der Gleichheit.

Nun darf die Wissenschaft der Finanzverwaltung die leitenden Grundsätze und Begriffe der Nationalökonomie natürlich voraussetzen, ohne welche überhaupt ja die Begriffe der Staatswirthschaft und selbst der Finanzverfassung gar nicht entwickelt werden konnten. Auf diesem allgemeinen Gebiet verschmelzen daher, wie gesagt, Finanzverfassung, Staatswirthschaft, Finanzwirthschaft und endlich auch Finanzverwaltung zu einem fast Ununterscheidbaren.

Ohne uns nun weiter auf einzelne Discussionen einzulassen, gehen wir sofort zu dem Punkte über, auf welchem mit der Auflösung der Nationalökonomie an sich in ihre großen, durchaus selbständigen Gebiete auch das allgemeine Princip der Staats-

wirthschaft sich in das System der Finanzverwaltung als der praktischen Verwirklichung des letztern auflöst.

Die höhere Nationalökonomie zeigt uns nämlich, daß zwar die reine Güterlehre auf den noch ganz allgemeinen Begriffen von persönlichem und natürlichem Dasein beruht, und daß jedes einzelne Gut als ein Sieg des erstern über die letztern erscheint; allein an diese Auffassung schließt sich sofort die Thatsache, daß der allgemeine Begriff der Persönlichkeit in der Wirklichkeit in den einzelnen Persönlichkeiten auftritt; daß daher die ganze Nationalökonomie sich in lauter concreten Sphären des Güterlebens an sich darstellt, in welchen der Begriff der Persönlichkeit als die Individualität des Einzelnen zur Geltung gelangt, und daß nur diese individuelle Gestalt des Güterlebens, in welcher sich die materielle Begrenzung der Güter mit der Kraft und Arbeit der Individualität verschmilzt, die Wirthschaft heißt.

Sowie ich daher zum Begriffe der Einzelwirthschaft gelange, steht nicht mehr der Staat den allgemeinen Principien des Güterlebens, sondern der Gesammtheit der Einzelwirthschaften gegenüber, welche in der Volkswirthschaft enthalten sind. Damit gibt es jetzt, da beide wesentlich verschiedener Natur sind, nicht mehr einen gleichartigen Begriff der Wirthschaft, sondern es gibt zwei Grundformen derselben, von welchen die erstere keineswegs blos auf den Staat beschränkt ist, sondern alle Gestaltungen der persönlichen Einheit in Selbstverwaltung und Vereinswesen mit umfaßt. Die erste dieser Grundformen nennen wir die öffentliche Wirthschaft, deren eine Hauptform allerdings die Staatswirthschaft ist, die zweite ist dann die Einzel- oder Privatwirthschaft.

Von diesen Sätzen aus ergeben sich nun die zwei leitenden Principien für alle Verwaltung der Finanzen.

Wir nennen das erste das formale Princip aller Finanzverwaltung, das aus dem Wesen der Wirthschaft mit ihren Elementen der Einnahme, Ausgabe und der Wirthschaftsordnung hervorgeht, und ohne Rücksicht auf Kapitalbildung in jeder Wirthschaft vorhanden sein muß. Es ist dabei die Natur dieses formalen Princips, daß dasselbe, während es in Millionen von Einzelwirthschaften nie zur völligen Entwickelung gelangt, für öffentliche Wirthschaft bis auf das einzelnste Moment derselben

ausgebildet sein muß. Dieses formale Princip aller Finanzverwaltung ist die strenge und klare Ordnung des ganzen wirthschaftlichen Staatslebens, und es ist die erste Aufgabe aller Finanzverwaltungslehre, diese formale Ordnung für die drei Kategorien der Finanzwirthschaft alsdann in Einnahme, Ausgabe und Haushalt als die erste Bedingung jeder guten öffentlichen Wirthschaft nachzuweisen.

Das zweite Princip der Finanzverwaltung ist dagegen wesentlich anderer Natur. Wir nennen es das staatswirthschaftliche Princip derselben. Es hängt dasselbe aber mit früher Gesagtem so eng zusammen, daß wir sehr kurz sein können.

Sowie nämlich die Finanzverfassung über die Gesammtsumme von Einnahme, Ausgabe und die Ordnung des Haushalts im ganzen entschieden hat, beginnt der Proceß, in welchem jetzt die vollziehende Gewalt im Namen des Gesetzes in die Einzelwirthschaft hineingreift, und sie zwingt, dem Staate die Bedingungen seines wirthschaftlichen Lebens herzugeben. Hier nun ist es, wo die höhere Aufgabe des letztern beginnt. Denn Staat und Gesetzgebung müssen diese Einzelnen ihrem Wesen nach als gleichberechtigt, aber infolge dessen auch als gleichverpflichtet setzen. Die vollziehende Gewalt dagegen begegnet auf jedem Punkte ihrer Thätigkeit der Thatsache, daß gerade im Leben der Einzelwirthschaft die größte Verschiedenheit unter den Menschen obwaltet. Und damit ergibt sich nun auch auf diesem Gebiet der Satz, der die ganze persönliche Welt beherrscht, daß die Gleichheit der Verpflichtung der Einzelnen, welche eben unzweifelhaft verschieden ist, die größte Ungleichheit enthält, und daß daher die Gleichheit in der Aufstellung eines Princips namentlich in der wirthschaftlichen Welt nur durch die Ungleichheit der Anforderungen an die Einzelnen verwirklicht werden kann. Alle Verwaltung des Staats, und wol am meisten die Finanzverwaltung, steht daher für das Ganze des Staatslebens wie für die einzelnen Gebiete desselben vor der Aufgabe, welche niemals ganz durch die Gesetzgebung gelöst werden kann, die wirkliche Gleichheit durch die beständig wechselnde Verschiedenheit der Maßregeln der Verwaltung herzustellen. Bei diesem Gedanken beginnt die Wissenschaft für alle Verwaltungsthätigkeit gegenüber der Verfassungslehre.

Dieses Princip der Verwaltung nun in seiner beständigen Anwendung auf jenes Eingreifen der Staatswirthschaft in Einkommen, Ausgaben und Haushalt der Einzelnen mit all ihren millionenfachen Verschiedenheiten ist das, was wir das staatswirthschaftliche Princip der Finanzverwaltung nennen. Für das Ordnungsprincip der letztern müssen mithin alle ihre Functionen stets gleich sein, für das staatswirthschaftliche Princip liegt dagegen stets der Gedanke zum Grunde, daß gerade durch die Gleichheit der Verpflichtungen nicht die Ungleichheit der wirklich erzwungenen Leistungen hervorgerufen werde. Und das ist der Satz, der zugleich die ganze Geschichte der Finanzverwaltung, und daneben die Bildung des Finanzverwaltungsrechts beherrscht. Es ist von hohem Interesse, sich das wenigstens in seinen Elementen selbst für die heutigen Finanzfragen zur Anschauung zu bringen.

Die drei Gebiete der Finanzverwaltung.

In der That nämlich dürfen wir sagen, daß es im ganzen Gebiete des Verwaltungsrechts keinen einzigen Theil gibt, der einerseits so verschieden in seinen einzelnen Bestimmungen und andererseits so wechselnd in seinen Grundlagen ist als diese Finanzverwaltung. Nur muß man zunächst den Begriff desselben sich um so mehr klar machen, als wir nicht sehen, daß sich die Wissenschaft mit demselben beschäftigt hätte.

Wenn man sich nämlich die Bedeutung des Finanzwesens für das ganze Leben des Staats vergegenwärtigt, so sind wol die zwei Dinge klar. Zuerst wird stets auf dem formalen Princip der Finanzwirthschaft die wirthschaftliche Ordnung und Sicherheit des Ganzen, auf der materiellen Verwirklichung des staatswirthschaftlichen Princips das Wohlsein der Einzelnen beruhen, so daß daher die strenge Ordnung dieser ganzen Finanzverwaltung, auch wenn man ganz die Idee des Staats beiseite läßt, die Bedingungen aller Kraft und Thätigkeit bilden muß. Zweitens macht es das Leben der gesammten Volkswirthschaft auch ohne theoretische Entwickelung wol klar, daß eine Gleichheit in den Anforderungen des Staats an die Verschiedenheit der Einzelwirthschaft weder durchzuführen, noch praktisch richtig

sein könne. Nun hat allerdings die Finanzverwaltung formell den Charakter einer Privatwirthschaft sowol in Einnahmen, als in Ausgaben und Staatshaushalt. Allein so wie sich die Staatsgewalt überhaupt zu ihrer Selbständigkeit herausbildet, kann sie weder die Form noch die Vertheilung in der Finanzwirthschaft dem Einzelnen überlassen. Was in der Weise für das Ganze gilt, muß auch seine rechtliche Form und Ordnung durch das Ganze empfangen. Das heißt, es muß das ganze Gebiet der Finanzverwaltung Gegenstand des öffentlichen Willens werden. Und diese theils gesetzlichen, theils verordnungsmäßigen Bestimmungen über die rechtliche Ordnung der Finanzverwaltung bilden das positive Finanzverwaltungsrecht.

Da nun diese Finanzverwaltung wie die Verwaltung jeder Privatwirthschaft auf den drei Kategorien der Einnahmen, der Ausgaben und des Haushalts beruht, so kann es im Unterschiede von der Finanzverfassung überhaupt kein einfaches Finanzverwaltungsrecht geben, sondern alles positive Finanzverwaltungsrecht muß sich stets in das Recht der Einnahmen, das Recht der Ausgaben und das Recht des Staatshaushalts scheiden. Und da ferner die materiellen, wirthschaftlichen Grundlagen für alle drei Gebiete in beständigem Wechsel begriffen sind, so folgt, daß auch jene drei Rechtsgebiete mehr wie alle andern Theile der Verwaltung in beständiger, ja geradezu nie ruhender Bewegung sich befinden. Kein Recht ändert sich so schnell und so bedeutend wie das obige. Alles Finanzverwaltungsrecht ist daher in einem niemals stillstehenden Proceß der Rechtsbildung begriffen, und diese ewig neue Rechtsbildung ist ihrerseits beherrscht durch den Grundsatz, daß gerade hier der Staat durch das Wesen der an sich unabänderlichen Gesetze der Volkswirthschaft im ganzen und durch immer tiefer eindringende Kenntniß der Elemente der Privatwirthschaft im Einzelnen gezwungen wird, seine Rechtsbildung zum Ausdruck seiner wirthschaftlichen Entwickelung zu machen und von dieser ihren Inhalt zu empfangen.

Durch diese Causalität zwischen dem Leben der öffentlichen und der Privatwirthschaft wird nun auch das positive Finanzrecht zu einer Wissenschaft, und hier ist es auch, wo die Grundlage seiner Geschichte liegt. Die Behandlung des Finanzver-

waltungsrechts muß es daher als ihre wissenschaftliche Aufgabe erkennen, dieses positive Recht auf allen seinen Punkten mit den Momenten, welche dasselbe erzeugt haben, auch in seine innere Verbindung zu bringen, und zwar, indem sie den leitenden Grundgedanken festhält, daß schließlich alle einzelnen Bestimmungen desselben die Verwirklichung der beiden leitenden Principien der Finanzverwaltung sind, des formalen der öffentlichen Ordnung und des staatswirthschaftlichen der richtigen Vertheilung derselben.

Betrachtet man nun von diesem Standpunkte die drei Gebiete des Finanzverwaltungsrechts, so ist damit die große Verschiedenheit des specifischen Charakters erklärt, der nur von jenem Gesichtspunkte aus dieselben wieder als Einheit erscheinen läßt.

Das erste Gebiet bildet dabei das Finanzverwaltungsrecht des Staatshaushalts und seine Geschichte. Die Aufgabe aller gesetzlichen Bestimmungen über den Staatshaushalt ist nun die strenge Ordnung aller Verhältnisse der Einnahmen zu den Ausgaben im Einzelnen, als die materielle Voraussetzung für die Fähigkeit des Staats, seinen Verbindlichkeiten nachzukommen, und diese geordnete Berechnung den Interessen und der Nachlässigkeit der Einzelnen zu entziehen. Das Finanzverwaltungsrecht der Ausgaben dagegen stellt die Leistungen des Staats den Bedürfnissen desselben gegenüber, und sichert die materielle wirthschaftliche Verwendung der erstern gegen Willkür und Zufall. Das Finanzverwaltungsrecht der Einnahmen endlich entsteht aus dem beständigen Streben, durch die Auflösung aller Einnahmen der Einzelwirthschaften bis in ihre einzelnsten Momente das richtige Maß für die Leistungen des Einzelnen an den Staat statt des allgemeinen und gleichen Begriffs der Wirthschaft an sich in der Verschiedenheit des wirthschaftlichen Lebens aufzusuchen und zur Geltung zu bringen.

Faßt man demnach die obigen Darstellungen zusammen und legt sie dem Folgenden zum Grunde, so wird es seinen guten Grund haben, wenn wir sagen, daß das Haushaltsrecht der Finanzen von seinen ursprünglichen, höchst unfertigen Formen langsam aber sicher mit der Entwickelung der Verfassungen vorwärts schreitet; daß das Ausgabewesen der Finanzen dagegen von der Entwickelung der Verwaltung überhaupt abhängig ist,

und daß endlich das Einnahmewesen derselben in seiner Entwickelung durch das immer tiefer gehende Verständniß der Volks- und Einzelwirthschaftslehre bedingt wird. Und auf dieser allgemeinen Grundlage können wir nun die drei einzelnen Gebiete der Finanzverwaltung sowol in ihren Grundsätzen als in ihren Rechtsbildungen für sich darstellen.

Erstes Hauptgebiet.

Der Staatshaushalt.

Allgemeiner Begriff.

Wenn wir den Staatshaushalt an die Spitze des Folgenden stellen, so kann man das nicht durch den formalen Begriff desselben motiviren. In der That tritt uns vielmehr schon hier der höhere staatswirthschaftliche Gesichtspunkt der gesammten Finanzverwaltung entgegen, und wir müssen ihn bezeichnen, weil er es zugleich ist, der das Recht dieses Theiles der letztern bildet.

In dem gewaltigen, die ganze Erde umfassenden und bewegenden Proceß, den wir die Geldbewegung nennen, und der in dem beständigen Empfangen und Zahlen des Geldes von dem einen an den andern besteht, bildet, wie wir wissen, die Finanzwirthschaft der Staaten einen so wesentlichen Theil, daß kein anderer an Umfang und Bedeutung über ihm steht. Allein die Geldbewegung der Finanzwirthschaft hat vermöge des Wesens des Staats eine andere Natur als die selbst der größten Einzelwirthschaften. Während die letztere das Geld beständig innerhalb der Sphäre der Einzelwirthschaften erhält, und daher auch mit allen ihren Momenten innerhalb des Rechtslebens dem Privatrecht angehört, hat die Geldbewegung der Finanzen eine andere Function. Sie nimmt aus dem Besitze und damit aus der Kasse der Einzelwirthschaft das Geld, und macht es aus einem Privateigenthum zu einem öffentlichen Eigenthum. Das thut sie aber nicht, um ein Geldkapital zu gewinnen, sondern um dies Geld sofort wieder als ihre Ausgaben in den Einzelbesitz zurückzuführen, und zwar damit das in die Einzelwirth-

schaft zurückgekehrte Geld in den Händen der letztern zum Erwerbe derselben, und dadurch dann wieder zur Einnahme des Staats werde. Der gesammte Finanzhaushalt ist daher ein beständiger Kreislauf aus dem Einzelbesitz in den öffentlichen und aus diesem zurück in den Einzelbesitz und Einzelerwerb. Wo dieser Kreislauf, dem des Blutes vergleichbar, auch nur einen Augenblick stille stände, müßte der wirthschaftliche Tod des Staats eintreten. Denn nähme der Staat das Geld nicht ein, so würden alle seine Functionen aufhören; gebe er es nicht sofort wieder in ebenso viel Formen wieder aus, so würden alle Einzelwirthschaften durch die Entziehung des Geldes bald zu Grunde gehen. Welches Volk hätte Geld genug, um auch nur drei Jahre lang seine Steuern zu bezahlen, wenn dieselben Steuern als Ausgaben des Staats nicht sofort wieder zu Einnahmen der Einzelnen würden?

Ist somit dieser Kreislauf in der Geldbewegung, der durch die Finanzen erzeugt wird, eine der absoluten Bedingungen der gesammten Volkswirthschaft so gut als des Bestehens der Staatsthätigkeit, so ist es klar, daß der Organismus und die Functionen welche jene Bewegung vollziehen, nicht blos mehr Bedingungen für das Leben des Staats, sondern auch für das der Volkswirthschaft werden. Und je klarer und regelmäßiger daher jener Proceß sich auch im einzelnen vollzieht, um so gesünder werden Staatswirthschaft und Volkswirthschaft sein. In demselben Grade daher, in welchem sich das ganze Staatsleben entwickelt und somit auch seine Ansprüche an die Volkswirthschaft steigert, das ist, je größer die Summe wird welche die Finanzwirthschaft aus den Privatwirthschaften herausnimmt, um sie für einen Augenblick als Einnahme zum öffentlichen Eigenthum zu machen und sie dann sofort wieder als Ausgaben dem Einzeleigenthum zurückzugeben, in demselben Grade steigt auch der Werth und die Nothwendigkeit der strengen Ordnung jener Function in dem großen Kreislauf der Geldbewegung. Ebendeshalb kann die Erfüllung dieser Function nicht mehr von Zufall oder Willkür abhängig sein, sondern sie muß zu einer regelmäßigen Thätigkeit des Staats, und damit zu einem wesentlichen Theile seiner Verwaltung werden. Dieser Theil der Verwaltung der Finanzen nun, welcher mit seinem Organismus und

seinen Functionen jene Bewegung zwischen Einnahmen und Ausgaben in beständiger Ordnung erhält, vorderhand ganz gleichgültig, woher die Einnahmen kommen und wohin die Ausgaben gehen, nennen wir den Haushalt des Staats, und das für denselben geltende Recht, durch welches diese Function des Staatshaushalts seine Sicherheit und seine öffentliche Gewähr bekommt, ist das Staatshaushaltsrecht. Es ist dabei nicht Sache dieses Staatshaushalts, zu untersuchen ob sich beide Factoren decken, oder eine Bilanz aufzustellen, oder das Gleichgewicht zu finden, sondern derselbe hat es nur mit den vorhandenen Geldern des Staats zu thun, und nach festen, gesetzlichen Regeln die Ordnung für beide aufrecht zu halten.

Und nun ist klar, daß die Aufrechterhaltung dieser Ordnung, theils durch den gewaltigen Umfang jener staatlichen Geldbewegung, theils durch die nicht minder große Verschiedenheit derselben für das ganze Staatsleben eine absolute Voraussetzung hat. Das ist die Theilung der Arbeit innerhalb derselben. Während daher das Finanzministerium als Haupt des ganzen Finanzwesens auch dieses Gebiet der Finanzverwaltung mit den übrigen als Einheit zusammenfaßt, erzeugt jene Nothwendigkeit der Theilung der Arbeit für den Haushalt des Staats in obigem Sinn das, was wir jetzt das System desselben nennen können, und das auch hier darauf beruht, daß für alle einzelnen Momente in dieser getheilten Haushaltsarbeit besondere Organe hergestellt, und jedes dieser Organe in jenem Ganzen des Haushalts wieder seine Function habe. Die Darstellung dieser organischen Arbeitstheilung des Staatshaushalts ergibt dann das wissenschaftliche System des letztern in Rechten und Functionen.

Die Grundlagen dieses Systems entstehen nun, wenn man die großen Bedingungen jener Ordnung selbständig aufstellt, mit dem Gedanken, daß jede dieser Bedingungen eine selbständige Function und mithin auch einen selbständigen Organismus fordert. Wenn das geschehen ist, zeigt es sich, daß alsdann auch innerhalb dieser einzelnen Theile des Systems wieder die nothwendige Theilung der Arbeit eingreift, und daher jeden Theil selbst wieder zu einem wohl organisirten System macht, sodaß der Staatshaushalt somit ein großes, bis in seine einzelnsten Aufgaben geordnetes und nach bestimmten Gesetzen thätiges Ganzes

bildet, von dem es wol der Mühe werth ist, es sich zur Anschauung zu bringen.

Diese allgemeinen Bedingungen jener Gesammtfunction des Staatshaushalts sind nun zuerst die technische Ordnung der finanziellen Geldbewegung desselben, die wir wol als das eigentliche oder Geldhaushaltswesen in der Finanzverwaltung bezeichnen können; die zweite Bedingung ist die der Sicherung des erstern gegen Unordnung und Einzelinteresse, oder die Haushaltscontrole, die dritte endlich wendet sich demjenigen zu, was schließlich die Substanz der ganzen Geldbewegung ist, also dem Münz- und Geldwesen, und erscheint hier als die Geldverwaltung im Staatshaushalte.

Jedes dieser Gebiete wird dann, wie gesagt, wieder sowol praktisch als theoretisch zu einem System, und zwar in dem Sinne, daß in der in dem letztern erscheinenden Theilung der Arbeit jedes Glied des Systems die Function des andern so sehr bedingt, daß, wo eins dieser Glieder nicht seine Aufgabe erfüllt, das Ganze gestört erscheint.

Es ist, glaube ich, durchaus unnöthig, über diese Auffassung des Staatshaushalts gegenüber den gewöhnlichen und vielfach unklaren Vorstellungen über Sinn und Umfang jenes Wortes in Discussion oder Kritik einzugehen. Klar ist, daß eine wissenschaftliche Feststellung des Begriffs geradezu unthunlich bleibt, solange man unter Staatshaushalt und Staatshaushaltsetat bald die ganze Finanzwirthschaft, bald ein bloßes Rechnungswesen und dergleichen versteht. Die obige Auffassung möge sich durch sich selbst zur Geltung bringen.

Erster Abschnitt.

Der Geldhaushalt des Staats.

Man wird nun zunächst den ganzen Geldhaushalt oder die technische Geldwirthschaft des Staats als die formelle Ordnung für die Geldbewegung der Summen betrachten, welche die Einnahmen und Ausgaben des Staats bilden. Allein in dieser formalen Technik, welche der Staat mit jedem größern Geschäfte gemein hat, liegt doch zugleich ein Anderes.

In jedem Geschäfte muß es für die Geldbewegung desselben drei Momente geben, die wir als die Kassen, die Zahlungen und die Buchführung bezeichnen. Der Geldhaushalt des Staats kann daher auch seinerseits nicht gedacht werden, ohne daß die Theilung der Arbeit desselben nicht gleichfalls diese Momente zu selbständigen Organen und Functionen machte. Nur haben dieselben hier einen öffentlichen Charakter, und aus der rein geschäftlichen Ordnung wird somit ein öffentliches Recht, das dann wieder mit der gesammten öffentlichen Rechtsbildung sich entwickelt und dadurch seine historische Bedeutung einerseits, und seine nationale Gestalt andererseits empfängt. Das ist es, was eine wissenschaftliche Behandlung schon in diesem Gebiete möglich macht.

Und da nun auf der formellen Thätigkeit des Geldhaushalts schließlich die wirthschaftlichen Bedingungen des Staatslebens beruhen, so sind damit auch Princip und Recht der öffentlichen Ordnung des erstern gegeben. Zuerst ist jeder jener drei Theile des Geldhaushalts ein selbständiger großer Organismus für sich, dann hat jeder derselben sein eigenes öffentliches Recht, und endlich muß ihre Ordnung eine solche sein, daß jeder Theil, weil er die Function des andern bedingt, mit demselben wieder in engster Verbindung steht. Gerade diese enge Verbindung ist es dann gewesen, welche noch mehr die ganze dahin gehörende Literatur als die betreffende Gesetzgebung beherrscht und eine zum Theil so große Verschmelzung der Behandlung des ganzen Gebiets hervorgebracht hat, daß man eine theoretische Scheidung schwer durchführen kann. Dagegen hat doch jeder Theil seine eigene Geschichte in ganz Europa und in jedem Lande. Wir werden versuchen, sie unten kurz zu charakterisiren.

A. Das Kassenwesen.

1) Wesen der öffentlichen Kasse und die Kassenordnung.

Das Wesen der öffentlichen Kasse liegt darin, daß, während der Behalt jeder Privatkasse Privateigenthum bleibt, der Behalt jeder öffentlichen Kasse als öffentliches Eigenthum anerkannt wird. Eine Kasse der Finanzverwaltung ist daher eine öffentliche

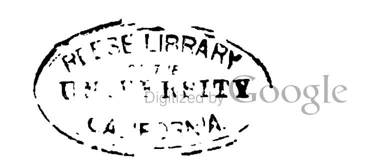
Anstalt und wird damit zu einem öffentlichen Rechtsbegriff. Schwierig ist dabei oft die Grenze für das, was öffentliche Kasse und Privatkasse ist. Allein jede dem Finanzwesen unterstehende Kasse ist damit dem Privatrecht und seinen Rechtsmitteln entzogen, und muß als ein untrennbarer Theil der Finanzverwaltung betrachtet werden.

Aus demselben Grunde sind nun auch die Bestimmungen über die Ordnung und technische Führung der öffentlichen Kasse nicht Inhalt eines Dienstvertrags wie bei der Privatkasse, sondern sie bilden einen Theil des positiven Finanzverwaltungsrechts, gleichviel ob dieselben als Gesetze oder im Verordnungswege erlassen sind. Der Kassenführer steht daher nicht unter dem Recht des Handelspersonals, sondern unter dem Staatsdienstrecht der Beamten.

Damit liegt den höhern Kassenbeamten die Verpflichtung ob, genaue Vorschriften über die technische Führung der Kasse zur Sicherung derselben zu geben und die Ausübung derselben zu überwachen. Die Gesammtheit dieser Vorschriften bildet die *Kassenordnungen*, die allenthalben wesentlich gleich und leicht verständlich sind. Die Nichteinhaltung derselben bildet ein *Dienstvergehen*.

2) Das System der Kassen.

Das System der Kassen beruht nun darauf, daß jede öffentliche Kasse für bestimmte Einnahmen oder Ausgaben nothwendig wird. Man kann sagen, daß diese Bestimmung der Einnahmen und Ausgaben, welche einer bestimmten Kasse zugewiesen sind, die *Competenz* der Kassen bildet. Insofern eine solche Kassencompetenz eine beschränkte und specielle ist, spricht man auch jetzt noch wol von „Specialkassen", womit aber weder ein rechtlicher noch ein wissenschaftlicher Begriff verbunden werden kann. Ebenso unbestimmt ist die Eintheilung von „Einnahme und Ausgabekassen", da es natürlich keine Kasse geben kann, die nur Einnahmen oder nur Ausgaben hätte. Der Sinn dieser mechanischen Unterscheidung liegt auf einem andern Punkte, den wir gleich sehen werden. Daß dagegen innerhalb einer Kasse Abtheilungen für Einnahmen und Ausgaben technisch geschieden



werden können, ist klar. Das Wesentliche ist, daß, indem jede Kasse ihre specielle, sei es örtliche, sei es sachliche Competenz hat, und daß demnach das Kassenwesen, den ganzen Staat umfassend, eine Einheit bilden muß, die Form dieser Einheit der Kassen als das System derselben erscheint, dessen Aufgabe es ist, alle Arten der einzelnen Kassen in sich aufzunehmen.

Im allgemeinen entstehen nun die einzelnen Arten der Kassen durch die Besonderheit ihrer Einnahmen (Grundsteuerkassen, Postkassen, Zollkassen u. s. w.). Die Aufstellung, Competenz und Ordnung dieser Kassen gehört nicht der Wissenschaft, sondern der Zweckmäßigkeit; die Berücksichtigung der letztern von seiten der Finanzverwaltung ist aber von großer volkswirthschaftlicher Bedeutung. Denn sowol die Einzahlung der Verpflichteten als der Empfang der Berechtigten bilden stets den Gegenstand mancher Ausgaben für die Parteien; eine rationelle Errichtung von solchen Kassen ist daher vom staatswirthschaftlichen Standpunkt dringend geboten; ebendasselbe gilt für das Folgende.

Die Grundlage endlich, auf welcher die formelle Einheit aller Arten von Einzelkassen sich herstellt, ist nun die territoriale Gebietseintheilung mit ihren örtlichen und allgemeinen Mittelpunkten. Es bedarf weiter keiner Erklärung, daß sich dadurch das System der Orts-, Provinzial- und Centralkassen bildet, dessen einheitliche Thätigkeit dadurch möglich wird, daß für diese letztern die Besonderheit des Objects in Einnahmen und Ausgaben wegfällt, und es sich dabei nur um Geld handelt.

Allerdings aber stehen nun diese Kassen nicht einfach nebeneinander, sondern, da sie zuletzt immer die gemeinschaftliche Aufgabe des Geldhaushalts erfüllen müssen, und ihnen dafür oft die Beträge fehlen oder andererseits nicht gebraucht werden, so erzeugt diese nothwendige Gegenseitigkeit das, was man den Kassenverkehr nennen muß. Dieser besteht darin, daß die örtlichen Kassen regelmäßig ihre Kassenbeträge an die nächsthöhern einsenden, zuweilen aber auch, wenn sie größere örtliche Anweisungen zu decken haben, die betreffenden Summen wieder von den höhern Kassen empfangen. Dadurch entsteht ein allerdings mehr theoretischer Unterschied, indem man solche Kassen, welche nicht mehr mit den Einzelnen zu thun haben, sondern nur die

Ueberweisungen von Kasse zu Kasse besorgen, wol als die Finanzkassen bezeichnen kann, während man diejenigen Kassen, welche den Zahlungsproceß zwischen Finanzen und Einzelnen vermitteln, die Verkehrskassen nennen mag. Neben ihnen stehen dann die Etats- oder Verwaltungskassen, welche die Kassen für bestimmte, sachlich genau begrenzte Verwaltungsleistungen aus denselben Einnahmen zahlen, welche sie aus diesen Leistungen beziehen, wie z. B. bei Domänen und Regalien. Dagegen stehen die Ministerialkassen als die Kassen der allgemeinen Verwaltungsgebiete, welche durch das Budget in ihren Einnahmen und Ausgaben bestimmt sind, selbständig den Centralkassen gegenüber. Alle diese Unterscheidungen jedoch sind nun allerdings die Grundlage der technischen Verwaltung und müssen als solche getrennt werden; ihre Bedeutung aber empfangen sie erst in ihrer historischen Verbindung mit der Entwickelung der Staatsidee.

3) Elemente der Vergleichung.

a) Allgemeine Geschichte.

Das Kassensystem nun, wie es in seiner heutigen Gestalt vorliegt, ist das Ergebniß einer langen und bei den verschiedenen Völkern sehr verschiedenen Geschichte, welche namentlich in neuerer Zeit mit Recht ihre Beachtung gefunden hat. Der Grundzug dieser Geschichte ist einfach. Sie beginnt mit der völligen Selbständigkeit der territorialen Kassenverwaltung gegenüber dem Staate im allgemeinen und seinem Kassenwesen insbesondere, und schließt mit dem ebenso völligen Aufgehen der erstern in dem letztern, ein Proceß, der wieder bei den verschiedenen Völkern seine eigene Gestalt hat. Das Verständniß des positiven Kassenwesens kann daher in der That ohne seine Verbindung mit der Staatsverfassung im allgemeinen, im besondern aber mit der der formalen Centralisation der Staatsgewalt kaum verfolgt werden. Dabei erscheint nun eine solche Menge von Einzelheiten und ein so häufiger Wechsel in Namen und Form, daß es mit gutem Recht bezweifelt werden muß, ob das Eingehen in die Einzelheiten für andere, als für die Fachmänner

in einer allgemeinen Finanzwirthschaft von Werth sein kann. Die großen Grundzüge dieser Geschichte sind aber folgende.

Man kann die letztere auf Grundlage dessen, was wir früher als die allgemeine Geschichte des europäischen Finanzwesens charakterisirt haben, bis zum 19. Jahrhundert in drei Epochen theilen. Mit unserm Jahrhundert beginnt dann allerdings eine neue Gestalt, in welcher bei aller Einfachheit der obersten Principien auch die Einzelheiten in jedem Staate so weit ausgebildet werden, daß man sie an diesem Orte schwer verfolgen kann.

Die erste Epoche ist die der Geschlechter- und Lehnsordnung. Wir haben sie früher charakterisirt. Es gibt in ihr noch keinen einheitlichen Staat und daher auch kein staatliches System des Kassenwesens. Die einzige feste Gestalt eines öffentlichen Kassenwesens ist die des fürstlichen Haushalts mit dem Auftreten der fürstlichen Rechnungskammer für die Erträgnisse des Dominienprincips und der Regalien. Die Quellen des fürstlichen Einkommens, wie sie noch im 16. Jahrhundert Bodinus aufführt, schließen an und für sich ein systematisches Kassenwesen aus, eine positive Ordnung desselben sehen wir noch nicht; das Fürstenthum steht auch hier noch ganz geschieden von seinem Staate da; es gibt noch keine Verwaltung der Finanzen, und daher nur noch eine einfache Verrechnung der Kassen.

Die zweite Epoche, die der ständischen Zeit, trägt bereits einen andern Charakter. Im Kassenwesen erscheint dieselbe darin, daß die bewilligten Steuern und Subsidien in die fürstliche Kasse fließen; die eingegangene Verpflichtung, dieselben zu zahlen, hat dabei die natürliche Folge, daß neben der fürstlichen Kasse jetzt Landeskassen entstehen, welche die Beiträge der Stände sammeln und sie an die fürstliche Kasse abführen. Dabei führt jeder Verwalter der fürstlichen Besitzungen und Einkünfte wieder seine Kasse, bestreitet aus derselben die örtlichen Ausgaben und führt der fürstlichen Kammer den Ueberschuß zu. Das ist in jedem Lande, ja in jedem Orte verschieden im einzelnen; die Grundformen bleiben sich im wesentlichen gleich. Aber da es auch jetzt noch keine Staatsverwaltung gibt, so besteht das Staatskassenwesen nur noch aus der Verbindung der rein fürstlichen Kassen der ersten Periode mit den Landes- und Verwaltungs-

kassen der zweiten; das Charakteristische dieser ganzen Zeit erscheint deshalb darin, daß es noch keine Ausgabekassen und damit noch keine Vorstellung von der Function des Kassenwesens im Gesammtleben des Volkes gibt.

Erst in der dritten Epoche, der entstehenden absoluten Monarchie, beginnt nun das, was wir ein staatliches Kassenwesen nennen können. Dieser Anfang einer einheitlichen Kassenordnung beruht einerseits nun darauf, daß an die Stelle der Steuerbewilligung durch die Stände die dauernde Erhebung der Steuern durch die Staatsgewalt tritt, was das Aufstellen von Ortskassen und eine regelmäßige Verbindung mit der obersten Staatskasse nothwendig macht; andererseits darauf, daß der Staat anfängt seine Administration einheitlich auszubilden, wodurch die Verfügungen über die Ausgaben aller dieser Kassen der einheitlichen Finanzgewalt übergeben wird, und das Princip zur Geltung gelangt, daß alle Kassen des Reiches ein Ganzes bilden, das sich nunmehr bereits der geographischen Eintheilung des Landes anzuschließen beginnt. Der Gedanke, das Princip der Centralisation der absoluten Monarchie auch in diesem entstehenden Kassensystem, erscheint dabei in dem Aufstellen irgendeiner Form von „Centralkassen", in denen jetzt alle Ueberschüsse aller Kassen zusammenlaufen, mit der Vorstellung, daß alle Ausgaben, welche nicht mehr den einzelnen Zweigen der Verwaltung, sondern dem Staat als Ganzem gehören, von diesen Centralkassen aus bestritten werden sollen, wie namentlich die Ausgaben des Hofes, des Heeres und des Staatsschuldenwesens, wozu dann allmählich die Ausgaben für die höchsten centralen Verwaltungsstellen hinzukommen, während die örtlichen Ausgaben noch von den örtlichen Kassen bestritten werden. Es entstehen damit zwei praktische Grundformen des jetzt principiell als Einheit aufgefaßten Staatskassenwesens. Die eine besteht in der Ausbildung der Central- oder Reichskassen, dem Kassenwesen der Ueberschüsse; die andere in den Kassen für örtliche und sachlich begrenzte Verwaltungsgebiete, welche mit den Ortskassen so enge verbunden sind, daß praktisch für sie der Grundsatz eines einheitlichen Staatskassensystems wieder verschwindet. Ein jedes solches Verwaltungsgebiet ist ein kleiner administrativer und finanzieller Körper für sich mit eigenem Zahlungs- und Rechnungswesen, und so entsteht das „Etats-

wesen", das freilich nur in Preußen diesen Namen führt, dagegen der Sache nach fast allenthalben erscheint. Erst da, wo in der zweiten Hälfte des vorigen Jahrhunderts der Gedanke sich Bahn zu brechen beginnt, daß auch die Verwaltung dieser örtlichen Körper der einheitlichen Staatsverwaltung einverleibt sein müsse, und daß dem gegenüber jene Doppelgestalt der Central- und Etatskassen die Einheit der Finanzverwaltung unmittelbar gefährden müsse, entstehen die ersten einheitlichen, systematischen Kassengesetzgebungen, welche gleichartige Ordnungen für alle Kassen durchführen, während bis dahin Kassenordnungen und Kassenführungen stets dem Ermessen der obersten Finanzleitung untergeordnet waren und daher weder Klarheit noch Controle möglich machten. Die erste große einheitliche Kassengesetzgebung ist die preußische von 1769; aber die Zerrüttung der Finanzen in Frankreich, die parlamentarische Unordnung derselben in England und die Selbständigkeit der Landesrechte in Oesterreich hinderten hier das Entstehen gleichartiger Maßregeln. Dabei ist dann die Verschiedenheit im einzelnen so groß, daß man, selbst wenn wir ernstliche historische Untersuchungen hätten, ein Gesammtbild für Europa wol schwer durchzuführen wäre. So konnte erst das 19. Jahrhundert zu den allgemeinen Grundlagen eines einheitlichen Kassenwesens führen.

Den Uebergang zu dieser Epoche bildet nun ein kurzer Streit über Werth und Begriff der Centralisation des Kassenwesens, den Deutschland theoretisch durchzuführen bestimmt war, wie es mit dem 17. Jahrhundert überhaupt die ganze theoretische Seite des Kassenwesens zuerst ernstlich angeregt hatte. Der Streit führte direct nicht viel weiter, weil die Vertheidiger der Centralisation sich bei derselben nicht die Durchführung der Zahlungs- und Rechnungseinheit des Kassenwesens, sondern die Herstellung einer wirklichen Staatshauptkasse dachten, in welche factisch alle Einnahmen hineinfließen und aus welchen sie dann ihre Deckung finden sollte, was natürlich jedem praktischen Finanzmanne unmöglich erschien. Indirect dagegen hatte er die wichtige Folge, daß man mit dem Anfange des 19. Jahrhunderts das Zahlungswesen als ein selbständiges Gebiet des Geldhaushaltes neben das bloße Kassenwesen hinstellen lernte, und damit erst der systematischen Bewegung des erstern seine klare Grundlage

gab. Der eigentliche Kern dieser neuen Epoche lag dagegen auf einem andern Punkte.

Bis zur Entstehung der Verfassung nämlich hatte sich die Auffassung erhalten, daß, wenn auch vielfach die Einnahmen der Kassen erst vom Volke bewilligt werden müßten, doch die Verfügung über die Kassen mit den darin befindlichen Einnahmen, also das ganze Ausgabewesen, das ausschließliche Recht der Krone sei. Das Auftreten der verfassungsmäßigen Finanzverwaltung dagegen stellte den Grundsatz auf, daß alles in den Kassen befindliche Eigenthum des Staats und mithin auch die Bestimmung und Zahlung der Ausgabe ein verfassungsmäßiges Budgetrecht sei, und daß es daher nicht mehr auf eine mechanische Centralisation der Kassenbewegung ankomme, sondern darauf, daß die Gesammtheit aller Kassen und ihre Bewegung auf jedem Punkte und zu jedem Betrage die Ausführung der Finanzgesetze möglich mache; dabei bleibt dem Finanzministerium als der vollziehenden Gewalt die technische Ordnung nach den Forderungen der Zweckmäßigkeit gegen seine Verantwortlichkeit überlassen. Damit kehrte sich das alte Verhältniß geradezu um und so begründete sich das neuere Princip des gesammten Kassenwesens dahin, daß, während bisher das gesammte Zahlungswesen in Einzahlung und Auszahlung von dem meist historisch entstandenen Kassensystem abhängig gewesen war — nicht zum Vortheil weder der Volkswirthschaft noch der Finanzen — jetzt dieses Kassensystem sich nach den Anforderungen des rationellen Zahlungswesens ordnen müsse. Früher war das Zahlungswesen nichts als eine Function der Kassen und von ihrer Ordnung abhängig; jetzt wird die Kasse die Dienerin der Zahlungen.

Die formale Folge war, daß damit die alten Specialkassen und Etatskassen zu leeren Namen werden, jede Kasse vermöge des die ganze Staatswirthschaft durchdringenden Zahlungsprocesses als ein Glied in einem großen Ganzen erscheint, die mechanische Centralisation zu einer Centralisation durch die einheitlichen Dispositionen des Finanzministeriums wird, und es in der That nur noch diejenigen Arten von Kassen gibt, welche durch ihre specifische Function im Zahlungswesen sich unterscheiden, also die Verwaltungs- und die Finanzkassen der

Verwaltung des Geldhaushalts. Damit denn beginnt die Nothwendigkeit, das Zahlungswesen in seiner Selbständigkeit von dem bloßen Kassenwesen zu scheiden, eine Scheidung, die bisher nicht durchgeführt ist. Wir versuchen, sie in ihren Elementen zu begründen.

In dieser Bewegung hat nun jedes der drei großen Culturvölker nicht blos seine eigene Geschichte, sondern man kann sogar sagen, sein eigenes Princip vertreten.

b) England und der Consolidated Fund.

Englands Kassenwesen wird bei aller Verschiedenheit von dem Continent dennoch im ganzen leicht verständlich, wenn man seine Geschichte auf die obigen Perioden reducirt und dabei den specifisch englischen Grundsatz festhält, das ganze Kassenwesen dadurch zur Einheit zu bringen, daß sich seine Gesetzgebung überhaupt nicht um Recht oder Organisation der Kassen kümmert, sondern die Einheit desselben durch die Einheit des Zahlungswesens, welche sich durch den allmählichen Uebergang aller Kassen an die Geldverwaltung der Englischen Bank vollzieht, gesetzlich verwirklicht. Von einer wissenschaftlichen Behandlung der Frage ist in der armen englischen Finanzliteratur dabei keine Rede.

Die erste große staatliche Epoche dauert in England naturgemäß auch für das Kassenwesen bis zum Sturze des Hauses Stuart. Bis dahin hat der König seine Kroneinnahmen, welche unter der höchsten Verwaltung des Exchequer stehen, neben welchem der Lord-Treasurer in einem durch Gneist und auch neuerdings in der sehr werthvollen Arbeit von Philippowitsch, auf die wir unten näher verweisen, nicht völlig klar gemachten Verhältniß steht. Im allgemeinen jedoch dürfte feststehen, daß der Exchequer, um nach europäischen Kategorien zu reden, das Zahlungswesen und sein Recht wie noch jetzt verwaltete, der Treasurer dagegen das Kassenwesen. Daß und wie sich diese Grundformen dann durch den Uebergang beider Functionen an die Bank von England mit dem 18. Jahrhundert vermengen, bildet einen höchst lehrreichen Theil der innern Geschichte der zweiten und dritten Epoche. Fest steht, daß bis 1688, da das Parlament keinerlei Macht über das Ausgabewesen der

Krone hatte, sondern nur die Summen bewilligte, welche in den Exchequer flossen, auch von einem selbständigen Kassenwesen des Staats außerhalb dieses Exchequer und seiner rein königlichen Organisation keine Rede sein konnte.

Die zweite große Epoche bereitet sich mit dem Grundsatze der neuen Verfassung vor, daß das Parlament seit dem Beginn der Kriege des Hauses Oranien mit Frankreich nicht mehr wie unter den Stuarts dem Könige persönlich die Steuern bewilligt, sondern dieselben gesetzlich für bestimmte Zwecke beschließt. Natürlich waren dabei die beiden Hauptgebiete Heer und Flotte mit ihren budgetmäßigen Bewilligungen der Army- und der Navy-Bill. Die für beide bewilligten Summen bildeten mithin zwei große, selbständige Finanzgebiete; allein der Mangel alles organisatorischen Talents im Staatsfinanzwesen, vermöge dessen Exchequer und Treasurer ihre alten Functionen beibehielten, ließ eine technische Klarheit nicht entstehen, und England gab sich damals wie jetzt der Meinung hin, daß das Princip der parlamentarischen Verantwortlichkeit statt aller systematischen Ordnung genügen werde. Dagegen ward für die kaufmännischen Vorstellungen des Unterhauses, wesentlich gefördert durch den großen Einfluß von Thomas Mun, Culpepper und die ganze Geldkapitalsschule des 17. Jahrhunderts, der Gedanke überwiegend, daß ein kaufmännisches Kassenwesen, das namentlich dem englischen Handel Geld zu billigen Zinsen leihen könne einem staatlichen mit strenger Amtsordnung wie in Frankreich und Deutschland bei weitem vorzuziehen sei. Als das natürliche Organ eines solchen rein kaufmännischen Kassenwesens für das ganze Reich aber trat von selber die Englische Bank auf. Darin bestand ihr eigentlicher Unterschied von der Südseegesellschaft, die fast nur mit dem englischen Schuldenwesen zu thun hatte, und über welche wir Philippowitsch viele Einzelaufschlüsse verdanken. Denn nur die Bank führte die Kasse der Staatsverwaltung, und ihr Contocorrent mit dem Staatsfinanzwesen, vertreten in der Person des Exchequer, war zugleich die Staatsrechnung und die Centralisation der Staatskassen. Allein neben der Bank gab es ein weites Gebiet für Kassen und Zahlungen, in welchen nämlich die Bewilligungen zwar in bestimmten Einnahmen gegeben wurden, aber jene Beschränkung der Ausgaben

der letztern durch ihren bestimmten Zweck noch nicht möglich erschien. Es war das die englische Gestalt der Etatsrechnungen und Kassen mit ihren eigenen Ausgaben und Einnahmen, die nur als vertragsmäßige Ueberschüsse in den Zahlungen solcher Aemter an die Bank zur Erscheinung kommen. Praktisch ward dadurch das Recht der Steuerbewilligung für das ganze Staatsbudget zu einer leeren Form. Um das zu ändern, gab es nur Ein Mittel. Man mußte alle Kassen allmählich in Eine zusammenziehen und dadurch Eine Rechnung für alle Theile des Geldhaushalts möglich machen. Diese Bewegung beginnt im 18. Jahrhundert, und hier zuerst wird das Kassenwesen durch das Zahlungswesen fast gänzlich absorbirt. Damals entstand denn auch der Name, der auf diesem Gebiete so viel Unsicherheit erzeugt hat, der Name der „Funds". Der Fund Englands — der spätere Fonds in Frankreich und Deutschland, der hier erst dem 19. Jahrhundert angehört, bedeutet weder ein bestimmtes Vermögen noch eine besondere Kasse, sondern er ist das Zusammenfassen bestimmter Theile des Geldhaushalts in Einnahmen und Ausgaben nach ihren bestimmten Verwaltungszwecken, theils als Mittel die letztern zu vertreten, theils als erster Ausdruck des Grundsatzes der staatlichen Einheit der ganzen Geldverwaltung. Diese Geldverwaltungskategorie der Funds bildet damit die Grundlage der folgenden Epoche, und schließt mit dem Durchgreifen der vollständigen, wenigstens principiellen Einheit des nach wie vor mit ihrem ganzen Zahlungswesen der Bank übergebenen Geldhaushaltes des Staats.

Diese letztere Epoche knüpft sich an das Eintreten des Hauses Braunschweig. Ihre Geschichte ist kurz, denn sie ist die zuletzt doch nur im Sinne eines verfassungsmäßigen Geldhaushalts durchgeführte vollständige Unterordnung des Kassenwesens unter das rein kaufmännische Zahlungswesen des Staats durch die Englische Bank. Doch sind ihre zwei Stadien charakteristisch. Im ersten Stadium hielt man noch die Vorstellung fest, daß nur die dauernd der Krone bewilligten Einnahmen im vollen Sinne auch eine dauernde Kassen- und Zahlungseinheit bilden könnten, und schuf daher drei Gruppen solcher Einheiten, den sogenannten Aggregated Fund, den General Fund und den South-Sea Fund; letzterer eine Art von Staatsschuldenkasse.

Das geschah durch Stat. 1 Geo. I, c. 7. Als dann auch die bisher nur als temporär bewilligten Einnahmen als dauernde anerkannt wurden, namentlich ein großer Theil der Zölle, und das Parlament dann doch tiefern Einblick in den Geldhaushalt nehmen wollte, bildete sich das Princip aus, daß, da alle Einnahmen und Ausgaben Angelegenheiten des Staats und nicht der Krone seien, nun auch der gesammte Geldhaushalt unter der einheitlichen und verantwortlichen Finanzverwaltung stehen müsse. Dem nun trat, in England zuerst, das alte Recht der Krone, daß nur sie die Ausgaben zu bestimmen und durch den Lord of the Exchequer durchzuführen habe, entgegen, und unter anderm Namen tritt der Kampf der Gesetzgebung mit der Regierung als der Kampf um die Prärogative der Krone mit dem Budgetrecht des Parlaments gerade im Geldhaushalt auf. Derselbe erhebt sich über sein locales englisches Interesse allerdings erst dann, wenn man sich denselben in seiner neuesten Verwandtschaft mit den spätern Vorgängen auf dem Continent und dem Streit zwischen Finanzgesetz und Finanzverordnung vergegenwärtigt. Die erste Voraussetzung eines verfassungsmäßigen Staatshaushalts war bei jenem Zustande der Dinge in England offenbar die Durchführung des Gedankens, daß aus der blos technischen Eintheilung in jene drei Funds eine Einheit entstehen, daß somit jetzt alle Staatseinnahmen ohne Unterschied ein Ganzes seien und daher als Eine Kasse bildend angesehen werden müßten. Diesem Gedanken gab die Krone ziemlich leicht nach; die drei alten Funds wurden miteinander und mit allen andern Einnahmen zu einem Ganzen verschmolzen, und alle Einnahmen, auch die der Krone bisher unterstehenden, als eine Einheit angesehen und auch verrechnet. Das geschah durch Stat. 27 Geo. III, 13; durch Stat. 56 Geo. III, 98 wurden dann auch die Einnahmen von Schottland und Irland hineingezogen, und so entstand der Begriff des „Consolidated Fund", der dann natürlich formell nichts bedeutete, als daß die Gesammteinnahme des Staats jetzt ein Ganzes sei und daß jede Einnahme nicht mehr als Einnahme und Ausgabe der bestimmten Verwaltungskassen (Etats), sondern als Staatseinnahme betrachtet und verrechnet werden müsse. Der Sache nach aber ward damit allerdings grundsätzlich die Verantwortlichkeit jedes Zweiges des Kassen- und Zah-

lungswesens in ihrem ganzen Umfange unter das Parlament gestellt. Allein die eigentliche Hauptsache, die Berechtigung zur Zahlungsanweisung, blieb für eine ganze Reihe von Gebieten noch immer die „Prerogative of the Crown". Die englische Auffassung dieses ganzen Verhältnisses findet man mit der Vertretung dieser Prärogative noch bei Blackstone (I, 329), eine eingehende Literatur darüber ist uns jedoch in England nicht bekannt. Natürlich war nun gerade dies der Punkt, auf welchen sich die Kämpfe des Parlamentarismus richteten. Es war principiell ganz klar, daß ohne die unmittelbare Anwendung desselben Grundsatzes auch auf die Ausgaben ein wirklich innerlich zusammenhängendes Kassen- und Zahlungswesen gar nicht entstehen könne, und daß vor allem durch diese fast vollständige Beherrschung der Gesetzgebenden Gewalt durch das Verordnungswesen des Exchequer unter dem Namen der Prerogative eine Controle so gut als vollständig unmöglich wurde. Wir haben die darauf bezügliche Thatsache, daß infolge jenes Systems im Anfange des Jahrhunderts mehr als 500 Mill. Pfd. St. uncontrolirter Rechnungen sich verfanden, schon im ersten Bande hervorgehoben. Mit dem Ende der französischen Kriege begann daher der letzte Theil des Kampfes gegen das alte System mit dem Princip, daß nunmehr auch alle einzelnen Ausgaben aller Verwaltungszweige nicht mehr von diesen „Etats", sondern von der Bewilligung des Parlaments abhängig gemacht, und somit der ganze Geldhaushalt ein verfassungsmäßig bis ins Einzelne durch das Budget beschlossener sein solle, das ist nach englischem Ausdruck, daß jetzt für jede Einzelausgabe eine legale Appropriation stattzufinden habe. Dieser Kampf hat fast zwei Menschenalter gedauert. Wir haben ihn schon im ersten Bande kurz bezeichnet. Allerdings ward in den zwanziger Jahren ein Comité dafür eingesetzt; aber länger als zwanzig Jahre ward die Sache verschleppt, bis endlich durch Stat. 17. 18 Vict., 94 die neue Gesetzgebung, eine Nachbildung der schon längst in Frankreich und Deutschland geltenden Budgetordnung zu Stande kam, nach welcher kein Verwaltungszweig aus seiner Kasse seine Zahlungen entnehmen, sondern dieselben nur durch Anweisung auf den Consolidated Fund, also auf das gesammte Einnahmebudget des Reiches, effectuiren kann. Wie viel dabei wieder gerade für das

Zahlungswesen noch zu thun übrigbleibt, werden wir gleich sehen. Gneist gebührt das große Verdienst, hier für die einzig richtige, historische Auffassung dieses Entwickelungsprocesses die Bahn gebrochen zu haben; viele Einzelheiten gibt dann später Todd, a. a. O.; dazu die Arbeit von Philippowitsch; im großen und ganzen aber ist das der heutige Zustand der Frage in England.

c) Frankreich und der Trésor publique.

Wenn man Frankreich dem englischen langsamen und unklaren System gegenüberhält, so ist der Charakter seines Kassenwesens leicht zu begreifen. Die frühern Zustände haben wir schon im ersten Bande angedeutet. Doch müssen wir gerade an dieser Stelle des Mannes gedenken, welchen man als den Vater der ganzen folgenden französischen Auffassung über die einheitliche Ordnung des gesammten Finanz- und speciell des Rechnungswesens anerkennen muß. Es ist kein geringerer als Sully in seinen „Mémoires" (1601), den Malchus uns wieder nahe gebracht hat („Finanz-W.", II, 96, 1830). Sully sagt (III, 3): „L'idée de dresser pour chaque partie des finances des états généraux, qui en préscrivent nettement la forme, m'a toujours paru si heureuse et si propre à conduire la plus grande exactitude, que j'étendis cette méthode sur tout ce qui en était capable." Er reichte daher dem Könige im Jahre 1601 bereits eine Aufstellung von cinq états généraux ein über alles, was die Einnahmen des Reichs in Geld bildete, jedoch nur über die Ueberschüsse de quelque nature que ce puisse être, davon tout ce qui doit être déduit en précis de perception — sodaß wir hier den Ursprung jener Compte-rendus haben, die wir im ersten Bande aufzählten. Natürlich sind bei diesen états die großen Verwaltungsgebiete die Grundlage; von einem besondern Kassenwesen ist noch keine Rede. Erst mit der Revolution siegt dagegen sofort endgültig der doppelte Grundsatz, daß es erstlich auch für das Kassenwesen keinen selbständigen Theil — keine Art von Etatskassen — gebe, sondern daß das Kassenwesen eine absolute Einheit für das ganze Reich bilde, und der daraus folgende zweite, daß das System des Kassenwesens dem System des Zahlungswesens und seinen Anforderungen unbedingt unterworfen sein müsse. Durch diese Herrschaft des Zah-

lungswesens über das Kassenwesen entsteht nun das Wort, welches Frankreich eigenthümlich ist und seiner ganzen Auffassung zum Grunde liegt, die „Comptabilité“, welche beides zugleich umfaßt, innerhalb deren aber das Kassenwesen als bloßer Theil erscheint. Frankreich hat daher ebenso wie England kein fest bestimmtes Wort für „Kasse“. Das Wort „Caisse“ bedeutet zugleich ganze Verwaltungszweige, theils in der Finanzverwaltung (wie die Caisse des dépôts et consignations, Caisse de retraite), theils Gesellschaftliche Unternehmungen (wie Caisse d'assurances, Caisse des familles u. s. w.). Dagegen hat jene vollständige Einordnung der Kassen in die Technik der Finanzverwaltung allerdings zwei Dinge zur Folge gehabt, welche, wenn sie auch im allgemeinen schon früher in Deutschland bestanden, doch erst in Frankreich ganz bestimmt formulirt wurden, während in England beide gar nicht erscheinen. Der erste ist das Zusammenfassen aller Kassen und ihres Inhalts in dem öffentlichen Rechtsbegriff des „Trésor publique“, nach welchem alle Kassen als Domaine de l'état anerkannt sind, und zweitens die durchgreifende Unterordnung des Systems der Kassen ohne Unterschied unter die administrative Eintheilung des Reiches, sodaß die administrative Abtheilung des Gebietes in Arrondissement und Centrum zugleich die Eintheilung der Kassen umfaßt. Von Landes- und Etatskassen ist hier so wenig die Rede, daß selbst das Kassenwesen der Selbstverwaltungskörper der staatlichen Verwaltung einverleibt ist. Die gleichzeitige Consequenz von diesem Grundsatz war nun, daß damit allerdings eine außerordentliche Klarheit in das ganze Kassenwesen und vor allem in die eigentliche Comptabilité (s. unten) hineinkommt, welche, wie wir sehen werden, die parlamentarische Controle fast überflüssig macht, was freilich viel nutzlose Schreiberei veranlaßt; andererseits hat dieselbe aber auch den ganzen Kassendienst zu einem in allen Punkten genau und gleichmäßig gesetzlich formulirten Staatsdienst gemacht, was an und für sich vortrefflich ist und vielen andern Staaten als Muster gedient hat. Danach sind alle Kassenbeamten „Agents du trésor“ und in den Zahlungsdienst unmittelbar aufgenommen, und der eigentliche Kassendienst ist durch dieselbe Gesetzgebung bestimmt, welche den ganzen Zahlungsdienst, die Comptabilité, enthält,

und die auf den beiden großen Gesetzen von 1838 und von 1862 beruht. Nach diesen Gesetzen hat der Kassenbeamte zuerst eine Caution zu leisten, was wol von da aus in die deutschen Kassenordnungen übergegangen ist, obgleich es schon früher stellenweise vorkommt (in Oesterreich seit 1798; Blonski, I, 122). Speciell gehört Frankreich der Satz, daß niemand, der das Recht hat, Gelder anzuweisen, eine Kasse verwalten kann. In der bloßen Kassenordnung — der Sicherung der Kassen und der Kassenmanipulation — sind die Vorschriften in Frankreich mit den deutschen in allem Wesentlichen gleichartig; wir glauben das Urteil den Facharbeiten überlassen zu sollen. A. Wagner hat das Verdienst, dasselbe in seiner Vergleichung mit dem deutschen ausführlich aufgestellt zu haben („Finanz-W.", 3. Aufl., §§. 120 fg.) und dürfen wir auf ihn verweisen, obwol auch hier die Verschmelzung von Kassen- und Zahlungswesen nicht ganz beseitigt ist. Hock hat in seiner Darstellung (nach d'Audiffret's „Système financiel de la France", allerdings nicht in historischer Entwickelung, Kap. 3) für Frankreich zuerst darauf hingewiesen, wobei aber doch fast nur vom Zahlungswesen die Rede ist, wie schon A. Wagner richtig bemerkt (S. 259); bei diesem kommen wir darauf zurück. Ein paar Notizen bei R. von Kaufmann, eigentlich doch nur aus Block's „Dictionnaire de l'Administration française" v. Comptabilité.

d) Deutschlands Gesetzgebung und Literatur.

Was nun neben England und Frankreich Deutschland betrifft, so ist es sehr schwer, für die Vergangenheit zu etwas zu gelangen, was einem Gesammtbilde auf unserm Gebiete ähnlich sähe. Die Gründe dafür liegen nahe genug. Man wird daher auch hier das vorige Jahrhundert von dem unserigen scheiden. In dem erstern nun finden wir vermöge der Selbständigkeit und der Verschiedenheit der Reichsstände nicht blos ein sehr verschiedenes Kassenwesen, sondern viel mehr noch den historischen Grundsatz der directen Verbindung des Kassenwesens mit den großen und kleinen Amtsgebieten der frühern Epoche, die man am besten mit dem alten Namen der „Renteien" bezeichnen kann, neben dem selbständig auftretenden Staatsgedanken, der schon damals in der „Centralisation" des Kassenwesens mit den ver-

schiedenen Gesetzen über gleichartige Kassenführung seinen Ausdruck findet, und den schon Seckendorf in seinem „Deutschen Fürstenstaate“ (1666), Thl. III, Kap. 4, 3, dahin formell bezeichnet, daß „eine solche“ (Rentei oder Kassenrechnung jener Zeit) in einem eigentlichen Verzeichnuß der Einnahmen, Ausgaben und Ueberschuß-Reste oder Recesse“ bestehe, von welchen „in allen Aemtern insgemein die Einschickung der Extracte aller Einkünfte alle Quartal oder Monat“ erfolgen solle. Es ist dabei natürlich, daß die kleinen Staaten überhaupt aus jener Vogtei- und Rentei-Periode gar nicht herauskamen, sondern erst durch den Untergang des Deutschen Reiches auch auf diesem Gebiete in das Staatsleben hineingezogen wurden; bei den großen Staaten dagegen ist es hier so wie in der ganzen Verwaltung, daß bei regelmäßig vortrefflichen Intentionen des Landesherrn und oft ganz rationellen Gesetzen alles auf die Individualität der Beamten ankommt. Dabei fehlen uns historische Behandlungen von irgendeinem allgemeinen Gesichtspunkte; in der That gibt es eigentlich nur die drei großen Staaten, von denen wir hier etwas aus dem vorigen Jahrhundert wissen: Preußen, Baiern und Oesterreich. Ohne allen Zweifel nimmt dabei Preußen den ersten Rang ein, indem es sein Kassenwesen schon seit 1721 ordnet, 1769 eine erste allgemeine Gesetzgebung für dasselbe gibt, und dann freilich durch die nachfolgenden Kriege auch hier die Verwirrung nicht aufhalten kann, bis das 19. Jahrhundert eintritt. Oesterreichs Geschichte mit seiner einheitlichen Institution der Hofkammern und seinen verschiedenen Centralkassen in dieser Zeit fordert eine eigene Darstellung, die wir hier nicht verfolgen können; sehr bedeutsam bleibt dabei, was W. Lustkandl in seinem „Oesterreichischen Staatsrecht“ über die ersten Versuche, eine Einheit herzustellen, namentlich über die Stellung der Regalien gesagt hat. Für Baiern hat uns die neueste, inhaltsreiche Bearbeitung des „Bairischen Staatsrechts“ von Max Seidel (Bd. 1, 1884) neben den Elementen der frühern Verwaltungsorganisation auch die der Finanzverwaltung mit ihren „Hofstellen“ und ihrem „Rentmeister“, dem Urbild der alten Verbindung der Vogtei mit dem innern Finanzwesen (vgl. besonders S. 63—67), nach den Quellen gegeben und zwar in ebenso klarer als kurzer Darstellung. Die allgemeine deutsche Reichs-

und Rechtsgeschichte hat daneben allerdings stets den historischen Faden der Gleichartigkeit der Theile mit dem Ganzen festgehalten, und auch hier die deutsche Reichsidee vertreten; die eigentliche Finanzwissenschaft dagegen hat seit Justi sich um dies ganze Gebiet wenig gekümmert; selbst bei Malchus und Rau nicht. Es ist daher ein wirkliches Verdienst von A. Wagner, in seiner neuen Auflage die Elemente der Geschichte der Finanzverwaltung auch auf die Anfänge des Kassen- und Zahlungswesens ausgedehnt zu haben; seine Mittheilungen im Bd. 1, Kap. 4, Abschn. 3, werden wol für die Dauer diesem Gebiet seine Stellung in der deutschen Finanzwissenschaft gegeben haben. — Anders allerdings ward die Sache im 19. Jahrhundert. Hier ward durch das allmähliche Eintreten der Verfassungen mit ihren gleichartigen Principien auch die ganze Finanzverwaltung und innerhalb derselben auch das Kassen- und Zahlungswesen immer gleichartiger, und der Inhalt der Geschichte dieser ganzen Zeit ist wesentlich eben die Entwickelung dieser Gleichartigkeit, auf welche jede Darstellung des Einzelnen zurückkommen sollte. Dabei läßt sich das entscheidende Princip leicht feststellen. Es ist das Budgetrecht der Volksvertretungen, welches auch für den Geldhaushalt des Staats die möglichste Einfachheit und Klarheit fordert, und daher, so wie dasselbe successive in den deutschen Staaten zur Geltung gelangt, alle historischen Besonderheiten des frühern Kassen- und Zahlungswesens beseitigt, und praktisch im Jahresbudget durchführt was sie theoretisch so lange fruchtlos gefordert hatte, die Einheit des Geldhaushalts innerhalb der Einheit des Budgets. Dadurch hat sich nicht blos die natürliche Grundlage der Organisation des Kassenwesens in ihrem durchgreifenden Anschluß an die administrative Eintheilung der Reiche angeschlossen, mit ihren untersten, mittlern und Centralkassen, sondern es hat sich auch im Unterschied von England, wo dergleichen gar nicht besteht, und von Frankreich, wo alles in Einem großen gesetzgeberischen Act zusammengefaßt ist (Decr. vom 31. Mai 1862, nebst dem nachfolgenden für das Kassen- und Zahlungswesen für die einzelnen Ministerien von 1866—69, bei Block, „Dictionnaire etc." v. Trésor), der Gedanke festgestellt, daß diese Grundlage zwar Gegenstand des Gesetzes, die Ausführung derselben in ihren zweckmäßigen Einzelheiten Gegenstand

der Verordnungsgewalt sein müsse, die dann meistens in den einzelnen höchst ausführlichen Instructionen für Kassen- und Zahlungswesen thätig ist. Es ist nun natürlich, daß damit ein zweiter wesentlicher Schritt angebahnt ist. Es entsteht mit dieser neuen Gestalt der Dinge auch eine neue Literatur, und zwar in dem Geiste unserer Zeit eine doppelte. Es ist aber bei dem Reichthum derselben schwer möglich, dieselbe zu übersehen, wenn man sie nicht in ihre beiden Hauptgruppen zerlegt: die allgemein staatsrechtlich-wissenschaftliche und die specielle Fachliteratur.

Die erste Gruppe theilt sich aber sofort wieder nach ihrem Gegenstande in zwei Hauptrichtungen. Die erste dieser Richtungen möchten wir die europäische nennen, die ja zugleich die ganze Finanzverwaltung umfaßt. Sie ist bibliographisch begründet durch Rau's hier bahnbrechende Arbeiten, die dann A. Wagner für die ganze Finanzwissenschaft mit einem bewundernswerthen Reichthum erfüllt hat; historisch stehen Gneist's freilich auf England beschränkte Arbeiten an der Spitze des geschichtlichen Verständnisses; administrativ bleibt Hock's Werk über Frankreichs Finanzverwaltung das Muster, statistisch bricht Czörnig für die europäische Auffassung in seinem „Budget der europäischen Staaten" die Bahn; systematisch hat Stein gearbeitet. Durch alles das ist die Finanzverwaltung überhaupt und speciell unser Gebiet zu einem immanenten Theile der allgemeinen Staatswissenschaft geworden. Gleichzeitig aber begann die zweite Richtung, welche der erstern immer erst ihre Substanz gibt, die Verbindung der Finanzverwaltung und auch des Kassenwesens mit den Darstellungen des territorialen Staatsrechts. Hier müssen wir neben den bedeutenden Specialwerken von Regenauer („Staatshaushalt des G.-H. Baden", 1863, in welchem freilich das Kassenwesen [bes. Bd. 1, Kap. 4] nur einen sehr kleinen Raum einnimmt) und Heerdegen („Würtembergs Staatshaushalt", 1848, wo wir bei der „Landständischen Sustentationskasse", S. 298 fg., noch die Reste der alten Landeskassen finden) wol in erster Reihe L. von Rönne's vortreffliches Werk über das „Preußische Staats-Recht" nennen, in welchem, soweit wir sehen, zuerst namentlich das ganze Kassenwesen der preußischen Monarchie mit seiner ganzen bekannten Gründlichkeit und Quellenmäßigkeit der Staatsrechtslehre einverleibt ist, wobei er zugleich eine fast vollständige

Literatur hinzufügt (§§. 543—546). Was speciell Preußen betrifft, so müssen wir auf ihn als Hauptquelle verweisen. Dazu A. Wagner, §. 91, und die eigentliche preußische Fachliteratur, die wir hier nicht verfolgen. Was schließlich Oesterreich betrifft, so muß man für das Kassenwesen speciell zwei Hauptepochen scheiden. Die erste reicht im neuesten Jahrhundert bis zum Jahre 1854, die zweite enthält den Einfluß, den der Wechsel der Verfassungen im allgemeinen auf die Finanzverwaltung hat, der aber für das Kassenwesen speciell nicht wesentlich ist. Ueber die frühere Gestalt und die Versuche einer Reformation des Kassenwesens, seiner Hofbuchhaltungen und Centralkassen geben namentlich in unserm Jahrhundert gut Lichtnegel, „Gesch. d. österr. Rechnungs- und Controlwesens", kurz bei G. Seidler, „Staatsrechnungshof Oesterreichs" (1884), S. 6 fg. Die letzte Ordnung vor 1848 bei J. Neugebaur in seiner „Organischen Darstellung des Controlwesens und der Kasseneinrichtungen in den k. k. Staaten" (1845) vielfachen praktischen Aufschluß. Die zweite Epoche beginnt gleich mit der Entstehung der Verfassung. Schon die Verordnung vom 19. Januar 1849 organisirte die untern Kassen; die Verordnung vom 27. Mai 1853 die Landeshauptkassen. Die Basis dieses Systems ist die das Ganze durchziehende Unterscheidung von Einnahme- oder Brutto-Kassen und Netto- oder Ausgabe-Kassen, natürlich theils mit örtlicher, theils mit sachlicher Competenz, welche das Ministerium bestimmt (§. 96). Die Organisation der Netto- oder Ausgabe-Kassen beruht auf der Eintheilung in die 1. Klasse mit örtlichen Zahlungen, die 2. der Landeshauptkassen, welche man als die Finanzkassen (s. oben) des Reichs bezeichnen kann, wobei sie auch specielle Zahlungen leisten, und der Staatscentralkasse, welche wieder aus (sieben) verschmolzenen Abtheilungen besteht. Das Werk von Blonski („Finanzgesetzkunde d. Oesterr. Kaiserstaats", 1880, Bd. 2, Anh. V) gibt die bestehenden Vorschriften für die Kassenführung und Kassenordnungen im engern Sinne.

Die zweite große Gruppe der betreffenden Literatur enthält nun theils die strengen Fachschriften für Kassen- und Rechnungswesen, die sich aber meist mehr auf Buchhaltung als auf die Kassen beziehen und die daher eigentlich den folgenden Abschnitten angehören, theils die Anfänge einer selbständigen wissenschaft-

lichen Bearbeitung des ganzen Gebietes, welche die theoretische Kassenfrage mit der praktischen Centralisation verbinden, und zugleich in dem Suchen nach der „Ordnung des Staatshaushalts" eigentlich die Vorläufer des Budgets werden. Die erste Richtung gehört der Verbindung der Theorie von der kaufmännischen Buchhaltung mit dem staatlichen Rechnungswesen an; wir kommen unten auf sie zurück; vom Kassenwesen ist hier nur beiläufig die Rede. Die zweite Richtung dagegen vertritt den wenn auch noch unausgesprochenen Gedanken der Verbindung gerade des Kassenwesens mit der gesammten einheitlichen Entwickelung des Staats; man wird sie als den Kampf um die „Kassencentralisation" bezeichnen. Ihre Zeit fällt in das 19. Jahrh.; ihre historische Bedeutung ist unverkennbar. An der Spitze steht hier wieder Justi in seiner „Staatswirthschaft", 2. Aufl., Thl. II, §. 408; er beherrscht die ganze theoretische Auffassung, bis die Französische Revolution der ganzen Frage ein neues Gebiet eröffnet, und die eigentliche Kassencentralisation zur Hauptsache wird. Jetzt entstehen die damals so einflußreichen Schriften von Eschenmayer, „Entwurf zu einer systematischen Einrichtung des Staatsrechnungswesens" (1807), besonders Feder, „Handbuch über das Staatsrechnungs- und Ausgleichswesen" (1820) und Kieschke, „Grundzüge zur zweckmäßigen Einrichtung des Staatskassen- und Rechnungswesens" (1821), der bei weitem bedeutendste Vertreter einer materiellen Centralisation der Kassen in einer Haupt-Centralkasse; an diese schlossen sich Klippstein, Puteani, Neugebaur, Wöhner, Hornberg und andere in den zwanziger Jahren, bis Malchus in seiner „Finanzwissenschaft" (Thl. 2, §. 23 fg.) kritisch und von seinem praktischen Standpunkt den ganzen Streit noch einmal zusammenfaßt, und zugleich in seiner „Verfassungs-Politik" (I, 191) die Frage auf ihre natürliche Basis, die Verbindung mit der Verfassung, zurückführt (Literatur bei demselben, „Finanzwissenschaft", S. 97 u. S. 115). Und indem nun in derselben Zeit, in der Malchus' überragendes Verständniß theoretisch dieses Gebiet erledigt (1830), die neue Epoche der Verfassungsbildung eintritt, so erscheint diese ganze Richtung jetzt abgeschlossen, und der Schwerpunkt der Untersuchung fällt aus der Organisation in die Frage nach der eigentlichen Staats-

rechnung und ihrer Durchführung, wo wir derselben wieder begegnen werden.

— Von den übrigen Staaten wissen wir verhältnißmäßig wenig.

In Rußland ist das gesammte Kassenwesen und mit ihm das russische Rechnungswesen seit 1861 gründlich reformirt worden. Der Grundzug dieser großen Reform, eine der bedeutendsten Maßregeln der Regierung Alexander's II., ist die Beseitigung der früher auch hier, namentlich nach preußischem Vorbilde geltenden Etatswirthschaft, und die Herstellung einer geordneten einheitlichen Kassenführung, Buchhaltung und Geldverwaltung. Rußland hat zu dem Ende in allen europäischen Staaten gründliche Studien machen lassen, und daher hier wenig Eigenthümliches für sich ausgebildet; auch bei ihm ist die Ordnung der Kassen das Abbild der Organisation der ganzen Verwaltung. Die Grundlage ist die Eintheilung in Gouvernements und in Kreise mit ihren bezüglichen Kreis- und Gouvernementskassen, die unter der centralen Gewalt des Finanzministeriums stehen, aber von der Reichscontrolbehörde (s. unten) controlirt werden. In Petersburg befindet sich dann die dem Finanzministerium unterstehende Generalkasse, aus welcher alle Zahlungen gegen Anweisungen zu geschehen haben. Höchst bemerkenswerth ist, daß die verfügbaren Beträge der Staatsbank zur Verwendung gegen Contocorrent übergeben werden, wie in England. Dabei fließen alle directen Steuern, Regalien und Domäne-Einnahmen in die Kreis-, beziehungsweise Gouvernementsschatzkammer als Einnahmekasse, die indirecten in die Accisekassen; die Gesammtcontrole steht unter dem Reichscontrolamt (s. unten).

Eine specielle Behandlung des Kassenwesens Italiens ist mir nicht bekannt; das Princip der Ministerialetats jedoch ist nach Frankreichs Muster angenommen, die Grundsätze des Gesetzes von 1869 ausgebildet im neuesten Gesetz vom 17. Februar 1884, vollständig bei Schanz, „Finanz-Archiv“, 1. Jahrg., Heft 2, S. 450 fg.

B. Das Zahlungswesen mit den Anweisungen, den Dispositionen und der täglichen Evidenz.

Das Zahlungswesen erscheint zunächst als eine einfache Geldoperation der Kasse, und hat daher bisher seiner selbständigen Betrachtung entbehren müssen, indem man dasselbe stets in seiner selbstverständlichen Verbindung mit dem Kassenwesen dachte. Erst das Auftreten der Verfassungen mit ihrer Verantwortlichkeit des Finanzministers zwang nun, seinen eigenthümlichen Inhalt und sein allerdings specifisches Recht genauer zu betrachten.

Denn während die Zahlung der frühern Jahrhunderte als eine einfache Angelegenheit jeder einzelnen Kasse unter ihrer Verantwortlichkeit galt, ist es nicht zu bestreiten, daß mit dem 19. Jahrhundert dasselbe von einem selbständigen Princip beherrscht wird. Das Princip besteht darin, daß das gesammte Zahlungswesen im Geldhaushalt als eine große Einheit erkannt ist, in welcher jede Zahlung von allen andern bedingt wird und damit als ein Element in der Gesammtheit des Geldhaushalts ihre selbständige Function und ihr selbständiges Recht empfängt. Dadurch zerfällt dieser große Zahlungsproceß in drei Theile, die jeder für sich betrachtet werden müssen.

A. Der erste Theil ist derjenige, den wir die Kassenzahlung nennen. Unter Kassenzahlung verstehen wir diejenige Zahlung von Geldern aus einer Kasse, durch welche der Staat vermöge der letztern die Forderung eines Einzelnen befriedigt. Durch sie verläßt daher der Geldbetrag der Kasse das Gebiet des öffentlichen Eigenthums und wird wieder Privateigenthum mit allen Rechten des bürgerlichen statt des öffentlichen Rechtes. Die Kassenzahlung bedarf daher nicht blos wie jede Zahlung einer bestimmten Ordnung überhaupt, sondern diese Ordnung hat für die erstere jetzt eine bestimmte öffentlich-rechtliche Bedeutung, und hat sich deshalb auch ihr bestimmtes öffentliches Recht gebildet, das seinerseits sowol dem Rechnungs- als dem Controlwesen zum Grunde liegt, und deshalb zum Theil sehr genau ausgebildet erscheint. Dieses Recht ist zuletzt auch hier die Consequenz der Functionen, welche die Kassenzahlung als solche im Geldhaushalt zu erfüllen hat, und daher an sich einfach. Wir unterscheiden dabei die Zahlungsordnung und das eigentliche Zahlungsrecht. Wie sich nun in der Bildung dieses Zahlungsrechts Frankreich und Deutschland unterscheiden, werden wir unten andeuten.

Die Zahlungsordnung nun besteht aus der Gesammtheit aller derjenigen Bestimmungen, welche für den Act und den Inhalt der geleisteten Zahlung alles dasjenige von seiten der zahlenden Kasse fordern, was die Zahlung selber gegen den Misbrauch von seiten der Zahlenden sichert, als auch die Feststellung der Zahlung für das Rechnungswesen und für die spätere Controle möglich macht. Die zwei Grundlagen dieser Zahlungs-

ordnung sind daher an sich wol in allen Staaten Europas gleich, freilich in der Form und in der Genauigkeit ihrer Bestimmungen sehr verschieden. Die erste dieser Grundlagen ist die regelmäßige Eintragung in die Kassenbücher, die zweite die Pflicht der Kasse zur Sammlung und Ordnung der Belege für jede einzelne Zahlung. Das erstere gehört dann in seinen Einzelheiten dem Rechnungswesen, das zweite wird zur Bedingung der Rechnungscontrole. Beide gelten sowol für Ein= als für Ausgabezahlungen.

Das eigentliche Zahlungsrecht dagegen enthält die Bestimmungen über die Form, in welcher eine Kasse zur Zahlung verpflichtet wird. Diese Form ist eine zweifache, und der Unterschied des Zahlungswesens in allen Staaten Europas beruht darauf, ob dabei die erstere oder die zweite im Zahlungswesen vorwiegt. Die erste müssen wir als die regelmäßigen, in ihrem Betrage fixirten Zahlungen bezeichnen, bei denen der Anspruch auf die Zahlung auf dem gleichfalls regelmäßigen Dienst für den Staat beruht, und bei denen dieselbe daher ohne besondere Anweisung auf der Bestallung des Berechtigten beruht. Die zweite tritt in allen den Fällen ein, in welchen die Zahlung auf Grund eines individuellen Rechtsanspruchs gefordert wird, und daher auch nur auf die Anweisung derjenigen Behörde erfolgt, welche gesetzlich zur Verleihung eines solchen Rechtsanspruches competent war. Die erste fordert somit höchstens die Vorlage des Anstellungsdecrets, die zweite dagegen bedarf eines bestimmten amtlichen Auftrags an die Kasse. Die erste ist stets eine durch das Budget speciell begründete, die zweite ist eine durch das Budget nur in ihrer Gesammtziffer begrenzte Summe. Mit diesen allgemeinen für das gesammte Zahlungsrecht des Kassenwesens geltenden Grundsätzen hat sich nun die Grundlage der Kassenzahlung gegen das frühere Jahrhundert wesentlich geändert, wenn auch die Consequenzen derselben keineswegs schon jetzt vollständig ausgebildet sind. Während die Zahlungscompetenz der frühern Zeit für jede Kasse nur der Zahlungsauftrag der vorgesetzten Behörde war, ist diese Competenz jetzt auf die budgetmäßige Summe beschränkt, und der Zahlungsauftrag mit bestimmten gesetzlichen Formen umgeben, sodaß die zahlende Kasse selbst eine selbständige amtliche Verantwortlichkeit für

die Innehaltung des budgetmäßigen Betrags und der vorschriftsmäßigen Zahlungsform übernimmt. Darauf denn beruht der so wesentliche Unterschied in dem Maße der verfassungsmäßigen oder gesetzlichen und der verordnungsmäßigen Zahlungspflicht der Kassen, welche, wie wir im ersten Bande gezeigt, wieder ihre letzte Grundlage in der Unterscheidung der Ministerial- und der Reichsverordnung hat, indem die Kasse eine Zahlung auf Grundlage der erstern verweigern muß, sowie sie den budgetmäßigen Betrag überschreitet, während sie auf eine Reichsverordnung hin für eine solche Ueberschreitung ihrer Verantwortlichkeit enthoben erscheint. Das alles bedarf nun im einzelnen theils noch vielfacher Erfahrung, theils vielfacher staatsrechtlicher Untersuchung. Dagegen steht fest, daß jede der Form nach richtige und dem Inhalte nach budgetmäßige Zahlung die Kasse von ihrer Verantwortlichkeit befreit. Auf dieser Grundlage sind dann die zum Theil höchst ausführlichen Gesetze und Instructionen über das Zahlungsrecht der Kassen zu einem höchst detaillirten, in jedem Staate verschiedenen System ausgebildet.

B. Den zweiten Theil bilden nun die Dispositionen im Zahlungswesen des Geldhaushalts. Ihr Begriff ist einfach, ihre Aufgabe eine höchst wichtige. Die Disposition ist die Anweisung an eine Kasse, nicht einem Einzelnen, sondern einer andern Kasse einen Betrag zu zahlen und den Beleg dafür als Kassendeckung einzustellen. Die Aufgabe der Dispositionen ist klar; dieselben sollen über die Kassenbehalte der Zahlungskassen, welche durch die Kassenzahlungen derselben nicht erschöpft sind, in der Weise verfügen, daß dadurch die durch ihre Kassenzahlungen erschöpften Zahlungskassen wieder zahlungsfähig werden. Da, wo diese Ueberschüsse regelmäßige sind, werden aus den Dispositionen Instructionen, welche die Abfuhr der Ueberschüsse an andere Kassen gewöhnlich bei einer bestimmten Summe zur regelmäßigen Pflicht machen; die eigentlichen Dispositionen sind solche, in welchen dies auf Anweisung der höhern Stellen geschieht. Instructionen und Dispositionen haben daher die Aufgabe, den gesammten Geldbestand des Kassenwesens beständig so zu vertheilen, daß jede Zahlungskasse stets zahlungsfähig erhalten werde, und solche Kassen deren vorwiegende Aufgabe es ist, auf diese Weise die Geldbewegung der Einnahmen nach dem

Bedarf der Ausgaben zu ordnen, sind eben die Finanzkassen, die demnach auch Sammlungskassen heißen, und fast immer die mittlere Klasse der Landes- oder Provinzialkassen bilden, während die gesammte Geldbewegung zwischen den Kassen von einer eigenen Stelle im Ministerium ausgeht (mouvement des fonds, s. unten). Doch auch das ist verschieden geordnet.

C. An diese Dispositionen schließt sich nun die tägliche Evidenz der gesammten Geldbewegung, welche auf Grundlage der Finanzkassen regelmäßig die Vertheilung des Geldbestandes und des Bedarfs wie der Deckung für die Finanz- und Centralkassen aufstellt. Sie wird dadurch zunächst die Grundlage für die Dispositionen, welche das Geld vertheilen, dann der Operationen, welche das Geld für den Geldhaushalt beschaffen.

Vergleichung. England. Frankreich. Deutschland.

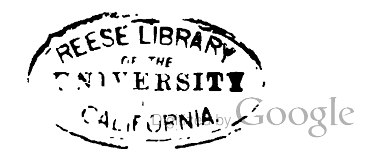
So einfach nun auch diese Kategorien an sich sind, so ist doch die praktische Gestaltung des Zahlungswesens in den verschiedenen Staaten eine sehr verschiedene. Das Interesse an denselben beruht aber auch hier nicht auf ihrem technischen Inhalt, den wir den Fachmännern überlassen, sondern auf ihrem Zusammenhange mit der gesammten Entwickelung des Staatshaushalts.

Was zuerst England betrifft, so ist die Grundlage des ganzen Zahlungswesens das Verhältniß zur Bank. Die Aufstellung des Princips des Consolidated Fund hat der letztere natürlich ganz in die Hände der Bank gelegt, und damit ihm den Charakter eines rein kaufmännischen Kassen- und Zahlungswesens gegeben, welches die von den Einnahmekassen eingehenden Gelder auf das Conto des Staats setzt, und aus denselben auf Anweisungen des letztern auszahlt. Dabei haben die großen Verwaltungsgebiete jedoch ihre eigenen Kassen, welche aus dem Consolidated Fund dotirt werden, und die Einzelzahlungen für die Marine, das Heer und den Civildienst leisten, wobei also die Bank zugleich als Central- und Finanzkasse functionirt; ob und wieweit dabei die Verfassungsmäßigkeit der Einzelzahlungen gegenüber namentlich den Virements Geltung hat, ist sehr zweifelhaft. Die einheitliche Organisation der Auszahlungen ist erst durch St. 4. 5. Will. IV, 15 durch die Errichtung der Generalkasse (das Paymaster's General Office) und seiner Organisation durchgeführt. Vgl. dazu Gneist, „Engl. Ver.-R.", 3. Aufl., §. 97. Eingehend und zugleich historisch ist die langsame Entwickelung des Verhältnisses des Zahlungswesens zur Stellung der Bank einerseits und dem Exchequer und der Treasury andererseits dargestellt bei E. Philippovich von Philippsberg in seiner „Bank von England im

Dienste der Finanzverwaltung des Staats", wo er S. 96—116 die alten historischen Grundlagen, von S. 126—136 die neuen aufführt. Die gegenwärtige Ordnung bezeichnet der Verfasser S. 134. „Die Zahlungen werden bei der Bank auf Anweisungen (Checks) der Zahlämter (welcher?) vorgenommen und die gezahlte Summe (ganz kaufmännisch) von dem Conto der letztern abgeschrieben"; davon werden wöchentlich die Ausweise dem Comptroller general und der Treasury übergeben (Evidenz). Die Verordnung vom 26. September 1835 muß dabei in weiterer Ausführung der St. 4 Will. 15 als der Act bezeichnet werden, von welchem an die Geldbewegung von der Bank an die Zahlämter durch Checks definitiv durchgeführt ist, sodaß, wahrscheinlich nach französischem Muster, diese Zahlämter, deren Competenz wir jedoch nicht genau ersehen, die Ordonnateurs sind, aber im Unterschiede von den letztern zugleich die Kassenzahlungen zu leisten haben. Die Formulare der Anweisungen durch Royal Orders, Treasury Warrants und Exchequer Bills hat uns Philippovich im Anhang S. 479 mitgetheilt. Die Kassenbewegung bei demselben sehr gut, S. 157 fg. Man sieht wieder, wie das Verhältniß der Zahlungen zur Bank als Verschmelzung der Central- und Finanzkasse in unserm Sinne sehr klar, dasjenige der Kassenzahlungen dagegen, wir möchten sagen grundsätzlich unklar bleibt, da wenigstens nach Philippovich jede Kasse zuerst ihre Auslagen aus sich selber zahlt und nur den Ueberschuß an die Bank remittirt. Bis zur neuesten Zeit war es dabei sogar so, daß die „sämmtlichen Kassenbeamten in der Verwendung und Verwerthung der Staatsgelder vollkommen unabhängig waren" (S. 106), nur Caution hatten sie zu legen. Auch jetzt noch steht die Rechnungscontrole an der Stelle der amtlichen Dienstpflicht. Daß wir die Begriffe des amtlichen Kassen- und Zahlungsdienstes dabei vermissen, liegt eben in dieser auch hier unfertigen Natur des ganzen englischen, erst im Laufe der Jahrzehnte sich amtlich ordnenden Geldhaushalts.

Dem gegenüber bildet nun das Zahlungswesen **Frankreichs** in seiner engen Verbindung mit dem Kassenwesen finanziell und rechtlich ein wesentlich anderes Bild, das Frankreich selbst als ein Muster bezeichnet. Es ist die „Comptabilité" im französischen Geldhaushalt. Hier ist alles klar, streng geordnet und an feste, allgemeine, dazu gesetzliche Formen gebunden. Die Grundlage der Geschichte dieser Comptabilité ist die Zeit Napoleon's I. Nachdem die Verfassungsmäßigkeit des gesammten Staatshaushalts untergegangen war, mußte die Rechnungsmäßigkeit des Geldhaushaltes die erstere ersetzen; und man muß gestehen, daß diese Ordnung des Geldhaushaushalts, die eigentliche Comptabilité, diese Aufgabe vortrefflich gelöst hat. Die Restauration und das Julikönigthum haben an dieser Erbschaft des Kaiserreichs nichts Wesentliches geändert, nur daß sie die traditionelle Ordnung der Praxis zu einer durch eine eigene Gesetzgebung festgestellten gemacht

haben. Das Grundgesetz dieser ist das Gesetz vom 31. Mai 1838; die neueste Gestalt der Comptabilité in ihrem ganzen Umfange ward dann durch das Decret vom 31. Mai 1862 endgültig geordnet und besteht noch gegenwärtig. Der Grundgedanke dieser Comptabilité ist, daß jeder, der mit öffentlichen Geldern zu thun hat, als Beamter gilt, und daß jede Kasse als Amtskörper jede Zahlung und jeden Empfang nach gesetzlich vorgeschriebenen Formen auszuführen hat und dafür amtlich verantwortlich ist. In diesem Sinne heißt jeder Kassen- und Zahlungsbeamte ein „Comptable“ und die Gesammtheit alles dessen, was mit dieser Kassen- und Buchführung zu thun hat, ist eben die Comptabilité. Dabei muß man nur festhalten, daß dieselbe eigentlich der Sache nach mit dem deutschen Rechnungs- und Zahlungswesen vollkommen gleichartig, und nur durch die Schärfe der einzelnen Bestimmungen von dem letztern unterschieden ist. Dies System der Comptabilité enthält als Entwickelung ihres Princips drei Haupttheile. Der erste besteht in der formalen Zahlungsordnung, welche wieder theils die Form der Zahlung und ihrer geforderten Belege enthält (System der Juxtes), theils aber die Buchung bei den Kassen genau vorschreibt, die allerdings viel überflüssige Schreiberei durch die strenge Durchführung der doppelten Buchhaltung bedingt. Der zweite Theil ist die klare Durchführung des formalen Anweisungsrechts, welches im Unterschiede von Deutschland und Oesterreich überhaupt keine unmittelbaren Kassenzahlungen zuläßt, sondern für jede Zahlung eine specielle Anweisung fordert, und damit das ganze Zahlungswesen zu einer Zahlung gegen Anweisungen macht, ohne welche keine Auszahlung erfolgen kann. Zu dem Ende sind die zu solchen Anweisungen berechtigten Comptables von den zur Zahlung berechtigten streng geschieden. Die erstern hießen die Ordonnateurs und sind wieder in die erste und die zweite Klasse getrennt; dabei gilt als Grundsatz, daß niemand, der das Recht der Ordonnateurs hat, zugleich eine Kasse führen darf. Die zweiten sind die Trésoriers-payeurs im weitern Sinne, mit der strengen Bestimmung, daß sie niemals anders als gegen eine formell richtige Anweisung zahlen dürfen, und daß dabei für jede Zahlung genau die Kasse angegeben sein muß, welche für die Zahlung competent ist. Wesentlich ist für die Einheit, daß alle Anweisungen genau dieselbe Formulirung haben, was die Controle leichter macht, und zwar wesentlich dadurch, daß jede Kasse mit dem ausgezahlten Betrage belastet wird, worauf die rechnungsmäßige Entlastung durch die Aufführung der Kassenbelege (Anweisungen) beruht. Den dritten Theil dieses Zahlungsorganismus bildet dann der Unterschied der untern von den mittlern Kassen, in welchen alle Einnahmen der einzelnen Zahlungskassen (Percepteurs und receveurs particuliers) zusammenlaufen, und von denen die größern Zahlungen einerseits an die Einzelnen, andererseits die Abfuhren an die Centralkassen ausgehen. Diese Zahlungsstellen



waren früher nach den Departements geordnet, jetzt hat jedes Arrondissement eine solche. Die Zahlungsbeamten sind die Trésoriers-payeurs mit eigenen genauen Instructionen. So steht dieses, ganz auf dem Anweisungswesen beruhende französische Zahlungswesen als ein scharf ausgeprägter Organismus für das eigentliche laufende Zahlungswesen da. Ebenso klar ist nun diejenige Function, welche wir als die „Dispositionen“ bezeichnet haben. Dieselben sind, im Unterschiede von England, einer eigenen Stelle überwiesen, der „Direction du mouvement général des fonds“, welche für ganz Frankreich die Bewegung der Gelder von einer Kasse zur andern leitet, also das ist, was wir im Unterschiede von den Zahlungskassen die Verwaltung des Finanzkassenwesens nennen. Die Sache ist an sich klar; wichtig ist, daß es in Frankreich diese Direction ist, welche die Vorschriften über die Formen der Rechnungsführung der Einzelkassen erlassen kann, und zugleich die Oberaufsicht über die gesammte Kassen- und Buchführung hat, was allerdings durch das strenge Anweisungssystem nothwendig wird. Ihre einzelnen Functionen sind im übrigen genau vorgezeichnet. Paris hat daneben noch seine eigene Organisation. Neben ihr besteht dann noch die Zahlungskasse des Staatsschuldenwesens, welche von der Centralkasse im Jahre 1873 getrennt ward und auf Anweisung des Finanzministers zahlt. Alle auf diesen ganzen Organismus bezüglichen Bestimmungen sind nun in dem großen Decret vom 21. Mai 1872 zusammengefaßt, von welchem Block in seinem „Dict. d. l'Adm. fr.“ einen sehr gut redigirten Auszug gibt. Schon Malchus hat die wichtigsten Punkte herausgehoben („Finanz-Wesen“, II, §. 17 fg.). Hock hat dann die allgemeinen Grundsätze zusammengestellt („Fin.-Verw. Frankreichs“, K. 3) wesentlich nach dem Gesetz von 1838, allein das Rechnungswesen nicht gut geschieden. Vgl. dazu namentlich A. Wagner, Bd. 1, Kap. IV, §§. 131, 132 und etwa R. Kaufmann, Kap. I, 14 fg.

Was nun Deutschland betrifft, so muß man zuerst wieder festhalten, daß jeder Staat sein eigenes Zahlungswesen hat, und zweitens, daß im ganzen auch hier zwei Bewegungen nebeneinanderlaufen, die Gesetzgebung einerseits, auf welcher die örtlichen Organisationen beruhen, und die Literatur andererseits, welche das einheitliche Element in ihrer Weise theoretisch vertritt. Das Detail der erstern gehört wol nicht hierher; natürlich aber ist es, daß dasselbe bei den kleinern Staaten nur sehr wenig im Einzelnen klar oder bekannt ist, während namentlich Preußen seine Kassen- und Zahlungsgesetzgebung lange vor Frankreich schon ausgebildet hatte, dagegen aber von der letztern sich auch jetzt noch wesentlich darin unterscheidet, daß es das System der Anweisungen mit seinen Ordonnateurs nicht in derselben Weise aufgenommen hat. Dasselbe gilt für Oesterreich. In beiden Staaten nimmt in ganz rationeller Weise die unmittelbare Kassenzahlung vorzüglich beim Civildienst ihren gebührenden Platz wieder ein, und der

specifische Charakter der doppelten kaufmännischen Buchführung ist dadurch auf sein richtiges Maß beschränkt. Vgl. dazu für Preußen Rönne, a. a. O., wo auch die fachliche Literatur angegeben ist, und Wagners Zusammenstellung an der angegebenen Stelle. Vgl. namentlich die historische Darstellung §§. 86, 87, die sich freilich nur auf Deutschland bezieht. Von allgemeinerm Interesse ist dagegen der Gang der Literatur; nur sind in derselben das Kassen-, das Zahlungs- und das Rechnungswesen beständig so eng miteinander verschmolzen, daß man eine specielle Untersuchung des Zahlungswesens und namentlich der Anweisungen nicht füglich unterscheiden kann. Wir werden daher erst unten die Charakterisirung versuchen. Dagegen muß hervorgehoben werden, daß auch hier wieder Malchus die entschieden hervorragende Stellung einnimmt, und zwar nicht blos durch die Klarheit, welche er in den Streit über die Centralisation auch in die Frage nach der Zahlung hineinbrachte, sondern wesentlich dadurch, daß er für die höhere Vergleichung der betreffenden Organisation die Bahn brach. Man wird ihn, obwol er England nicht kennt, immer mit größtem Vortheil benutzen; er ist der erste, der die französische „Comptabilität", wenn auch vorzugsweise für Buchführung und Controle, richtig erkannt und dargestellt hat (s. „Fin.-W.", Kap. II, §. 23, Comptabilität, §. 27). Für das Controlwesen des Geldhaushalts kommen wir unten auf ihn zurück. Und jetzt bleibt der letzte, schwierige Theil des ganzen Geldhaushalts übrig.

C. Das Rechnungswesen des Geldhaushalts.

a) Buchführung, Buchhaltung und Wesen der Staatsbuchhaltung. Der Kameralstil und die doppelte Staatsbuchhaltung.

Schon seit dem Anfange unsers Jahrhunderts ist man wol darüber einig, daß eine gewisse Kenntniß des Rechnungswesens im Geldhaushalt eine unabweisbare Bedingung für jedes Urtheil über das gesammte Finanzwesen eines jeden Staats ist, und die Frage, welche Grundbegriffe und Regeln hier gelten sollen, bildet daher einen integrirenden Theil der Finanzwissenschaft. Will man es aber vermeiden, dabei in weitere Untersuchungen über das Wesen der Rechnungssysteme einzugehen, so muß man und zwar auf den an sich einfachen Grundlagen des Geldhaushaltes des Staats, wie wir sie im Kassen- und Zahlungswesen soeben bezeichnet haben, sich klar werden, was denn eigentlich hier fraglich ist. Denn daß jede Kasse und jede Zahlung eine Buchung über ihre Geldbewegung von jeher gehabt

hat und stets haben wird, ist zu einfach, um Gegenstand einer eigenen Rechnungs- oder Staatsrechnungswissenschaft oder eines Streits darüber zu sein, selbst ganz abgesehen von der Controle, die nur dadurch möglich werden kann. Ohne daher weitergehende Untersuchungen zu verfolgen, wollen wir den Punkt bezeichnen, auf welchem eben jene Frage hat entstehen müssen und auf welchem die verschiedenen Staaten Europas sie in verschiedener Weise beantwortet haben.

Das nun wird am leichtesten — vielleicht allein — dadurch möglich, daß man die beiden festen Kategorien alles Rechnungswesens und damit auch aller Staatsrechnung aufstellt, auf welche alle Unterschiede und zuletzt auch alle Streitigkeiten sich fast von selbst reduciren, die Buchführung und die Buchhaltung.

Zu dem Ende muß man damit beginnen, das Inventar von jeder Rechnungsführung grundsätzlich auszuschließen. Das Inventar ist die Aufzeichnung des gegebenen Vermögens jeder Wirthschaft, insofern es aus Gütern besteht, und der Staat bedarf seines Inventars so gut wie jeder Einzelne. Allein die Rechnungsführung beginnt da, wo es sich um die Geldbewegung der Wirthschaft handelt, und ihr letzter Zweck besteht darin, die Grundlage für die wirthschaftliche Bilanz zu geben, indem sie die Ausgaben und Einnahmen beständig vergleicht und die Beurtheilung über jedes Einzelne sowie schließlich über den Gewinn oder Verlust eines ganzen Kapitals ziffermäßig feststellt.

Da nun jede Wirthschaft, in ihrer Reducirung auf Geld ein Haushalt genannt, von der kleinsten bis zur größten des Geldhaushalts des Staats, aus sehr verschiedenen Theilen oder Momenten besteht, so wird eine genaue Bilanz überhaupt nur dann möglich, wenn jeder dieser Theile seine Rechnung mit seinen Ausgaben und seinen Einnahmen hat. Ist das nun in der kleinen Einzelwirthschaft nur bis zu einem gewissen Grade möglich, so wird es in jedem großen Unternehmen schon geradezu nothwendig, im Staatshaushalt dagegen unerläßlich.

Denke ich mir nun diese ziffermäßige Aufzeichnung der Einnahmen und Ausgaben für einen bestimmten auf Geld reducirbaren Theil so geordnet, daß sich die Summen beider einander einfach gegenüberstehen und somit die Addition der einzelnen „Posten" für jede von beiden möglich wird, so ist auch

die Vergleichung der addirten Summen möglich, und mithin auch rechnungsmäßig eine Bilanz beider durchzuführen. Eine solche regelmäßige Aufzeichnung der einzelnen Posten, die also noch gar nichts als diese Posten mit ihren Belegen enthält, nennen wir eine Buchführung. Es ist klar, daß in diesem Sinne im Geldhaushalt des Staats jede Kasse für ihre Empfänge und Zahlungen ihre Buchführung hat und haben muß, die hier bis aufs kleinste durchgeführt werden kann, weil alles im Staatshaushalt auf Geld reducirt wird.

Nun aber weiß ich, daß jeder Theil oder Zweig einer großen Unternehmung kein eigenes Kapital hat, sondern sein ganzes Kapital von der Unternehmung selbst empfängt. Alle seine Einnahmen sind daher nicht seine Einnahmen, und seine Ausgaben nicht seine Ausgaben, sondern nur Theile des einheitlichen Geldhaushaltes, für welchen die letztern empfangen und ausgegeben werden. Jede Ordnung jedes Geldhaushalts muß daher jedem ihrer Theile nicht blos eine bestimmte Function überweisen, sondern wird auch die Bilanz aller einzelnen Buchführungen als die Grundlage der Bilanz für die Gesammtheit des Unternehmungskapitals betrachten, und damit berechnen müssen. Und nun kann ein Doppeltes eintreten.

Das Gesammtunternehmen kann sich damit begnügen, aus der Addition der Bilanzen aller Buchführungen ein einfaches, ziffermäßiges Resultat mit plus oder minus zu ziehen, also aus den Einzelbilanzen eine Gesammtbilanz aller einzelnen Ausgaben und Einnahmen, welche die verschiedenen Zweige des Haushalts für das Ganze verrechnet haben, auszurechnen und daraus dann einfach ziffermäßig festzustellen, ob das Ganze einen Ueberschuß oder ein Deficit hat, über welche dann weiter beschlossen wird. Eine solche Zusammenstellung und Abrechnung kann dann natürlich nicht mehr von irgendeiner einzelnen Buchführung gemacht werden, sondern bedarf einer besondern Verrechnung, welche dann die Resultate der Einzelbuchhaltung zum Grunde legt. Es ist natürlich, daß damit eine Controle dieser Einzelbuchführung sich verbindet; für die obigen Kategorien aber ist das unwesentlich. Denn eben jene Zusammenstellung der Einzelresultate der Buchführungen zu einem Gesammtresultat gibt dann die Bilanz des ganzen Unternehmens; und wenn

nun diese Bilanz nicht erst, wie bei kleinern Kapitalien, am Schlusse irgendeiner Periode aufgestellt wird, sondern die Bilanzen aller einzelnen Buchführung durch eine eigens dafür bestimmte allgemeine oder höhere Buchführung regelmäßig verfolgt werden, so entsteht das, was wir die — einfache — Buchhaltung nennen.

Im kleinern Unternehmen fallen nun entweder Buchführung und Buchhaltung im obigen Sinne zusammen, oder die letztere wird blos in großen Zeiträumen, wie das Aufstellen einer sogenannten Schlußbilanz oder Abrechnung gezogen. In der gewaltigen Geldbewegung des Staatshaushalts jedoch muß für dieselbe eine regelmäßige, mit eigenen Organen versehene und streng geordnete Aufgabe des letztern gefordert werden, und diese heißt dann in diesem Sinne die Staatsbuchhaltung im jetzt wol klaren Unterschiede von der Buchführung aller einzelnen Zahlungsstellen des Staatshaushalts.

Da nun naturgemäß diese Staatsbuchhaltung als eine einheitliche Ordnung auftreten und arbeiten muß, so nennt man diese Ordnung wol auch den „Stil" der Staatsbuchhaltung. Und da nun diese Staatsbuchhaltung, wenn auch unter verschiedenen Namen und Formen, seit dem Mittelalter ihr Organ und ihre Ordnung in den fürstlichen Kammern oder den „obersten" Rechnungskammern hatte, so entstand für dieselbe der Name des Kameralstils.

Der Kameralstil ist daher nichts als die Anwendung der an sich vollkommen einfachen Begriffe von Buchführung und einfacher Buchhaltung auf den Geldhaushalt des Staats, das ziffermäßige Resultat seines ganzen Rechnungswesens als Herstellung der Staatsbilanz auf Grundlage der Bilanzen aller einzelnen Buchführungen und Bilanzen der verschiedenen, wenn auch sonst noch so verschiedenen Kassen, ob Etatskassen oder anderer, und zwar gleichviel, ob mit oder ohne Haushaltscontrole über die letztern. Der Kameralstil gibt die Thatsachen der Bilanz und zwar zuerst in den Buchführungen, dann in der einfachen Staatsbuchhaltung oder den Aufstellungen der obersten Rechnungskammer oder des obersten Rechnungshofes oder Generaldirectoriums oder anderes. Es sind dies verschiedene Namen für dieselbe Sache.

So wie nun aber an die Stelle dieser einfachen Zifferaufstellung thatsächlicher Rechnungsabschlüsse der Gedanke eines wirthschaftlichen **Planes** für das Finanzwesen des Staats tritt, tritt zu dem obigen ein zweites Moment hinzu. Ein solcher Plan ist undenkbar, ohne daß ich für jeden Theil des ganzen Geldhaushalts und seiner Bewegung einen bestimmten, wahrscheinlichen Betrag ansetze, der entweder durch denselben eingenommen oder ausgegeben werden wird. Ein Plan wird daher stets das wahrscheinliche Bild einer künftigen Geldbewegung enthalten, in welchem dieser wahrscheinliche Betrag der Einnahmen und Ausgaben jeder Kasse als Entwurf aufgestellt, und auf Grundlage desselben dann eine wahrscheinliche Bilanz für die künftige Periode berechnet wird. Damit habe ich **zwei** Aufstellungen, die eine als die planmäßige für die nächstkommende Geldbewegung, die andere als die thatsächliche für die nächstvergangene. Und nun ist es klar, daß ich erst damit die **Vergleichung** der letztern mit der erstern und mit ihr das Urtheil über den wirklichen Fortschritt oder Rückschritt meines Unternehmens, in Geld ausgedrückt, zu geben vermag.

Wenn ich nun, nach Aufstellung der planmäßigen Bilanz, diese Vergleichung nicht blos einmal am Ende einer Periode ziehe, sondern dieselbe bei jeder Ausgabe und Einnahme der einzelnen Theile der ganzen Geldbewegung durchführe, so kann mir natürlich dafür die obige einfache Buchhaltung nicht genügen, da sich dieselbe immer nur mit den bereits vorliegenden Resultaten der Einzelbuchführung befaßt. Ich muß vielmehr eine zweite anlegen, welche die obige Vergleichung zwischen den planmäßigen und den wirklichen Einnahmen bei jedem Punkte beständig verfolgt, und daher beständig zeigt, ob die letztere der erstern auch wirklich entspricht, indem ich jeden einzelnen Abschluß jeder Buchführung mit dem aufgestellten Plane in beständiger Vergleichung erhalte. Thue ich das, so empfangen die alten Kategorien sowol der Buchführung als der einfachen Buchhaltung einen neuen Sinn und einen neuen Namen. Die Einnahmen jeder Kasse erscheinen dann als das, was dieselbe mir nach dem Plane eigentlich leisten, das ist an das Hauptkapital einzahlen „**soll**", die Ausgaben derselben als das, was sie von ihrer Einnahme für das Hauptkapital wirklich geleistet

hat. So beginnen jetzt die Einnahmen des „Soll“ an das Hauptkapital Ausgaben (oder Abfuhren), ein „Haben“ zu heißen und zu bedeuten; und da nun der ganze Haushaltsplan für jede Kasse eine wahrscheinliche Einnahme entworfen und eine wahrscheinliche Ausgabe präliminirt hat, so sind jetzt Einnahmen und Ausgaben unter dem Namen von Soll und Haben das wirkliche ziffermäßige Verhältniß der Geldbewegung jeder Einzelkasse zu dem allgemeinen, das angestrebt wird. Diese beständige Vergleichung bei der Geldbewegung ist nun die Aufgabe der zweiten Buchhaltung, und diese zweite Buchhaltung ist, da sie die einfache Buchhaltung und ihre Einzelbuchführungen auf jedem Punkte gebraucht, die doppelte Buchhaltung.

Wie wenig klar sich nun die gewöhnlichen Lehrbücher der Buchhaltung über diese an sich so einfachen Begriffe sind, daß ihre Unfertigkeit wieder auf der Unklarheit über das Wesen der kaufmännischen Contos beruht, in welchen eben Buchführung und planmäßige doppelte Buchhaltung verschmolzen sind, und das ganze aus der darauf begründeten Verschmelzung der wirklichen mit den planmäßigen Elementen der Unternehmungen beziehen, kann hier nicht dargelegt werden. Unsere Frage ist, wie sich diese drei Kategorien der Rechnungsaufstellungen, die Buchführung, die einfache und die doppelte Buchhaltung, zum Rechnungswesen des Staatsgeldhaushalts verhalten.

Zu dem Ende sehen wir auf das in der Budgetlehre Gesagte zurück.

Aller Geldhaushalt des Staats nämlich ist Jahrtausende hindurch eine einfache Bilanz der Einnahmen und Ausgaben, positiv gegeben durch die Buchführung der einzelnen Kassen und zusammengestellt durch irgendeine einfache Buchhaltung. Eine doppelte Buchhaltung kann überhaupt erst entstehen, wo ein bis auf die einzelnen Kassen hinaus ausgearbeiteter Finanzplan vorliegt, bei dem es sich also nicht mehr darum handelt, die in der Bilanz erscheinende bereits nachgewiesene positive Störung des Gleichgewichts nachträglich auszugleichen, sondern schon vorher dasselbe wenigstens annähernd festzustellen. Ein solcher selbständiger Entwurf eines objectiv gültigen Finanzplans kann erst selbständig gedacht werden, wenn derselbe als Budgetentwurf einem selbständigen gesetzgebenden Körper vor-

gelegt, beziehungsweise von demselben genehmigt wird. Ist das aber geschehen, so ist dieses angenommene Budget das Gesetz für jede Staatskasse, und jetzt entsteht naturgemäß eine Einrichtung, welche beständig die Buchführung der einzelnen Kassen in Einnahme und Ausgabe sowie am Ende der Periode die Resultate der einfachen Buchhaltung mit dem Inhalt jenes gesetzlichen Wirthschaftsplans vergleicht, um festzustellen, ob die Finanzverwaltung des Geldhaushalts das Finanzgesetz des Budgets im einzelnen wie im ganzen erfüllt hat. In dieser Vergleichung erfüllt sich dann das, was wir die Verfassungsmäßigkeit des Geldhaushalts nennen; und so ist das große Mittel für die Constatirung dieser Verfassungsmäßigkeit eben nicht die einfache, sondern die jetzt doppelte Staatsbuchhaltung. Das sind Begriff und historische Stellung der letztern in der verfassungsmäßigen Finanzwirthschaft.

Es wird demnach wol jetzt klar sein, wenn wir folgende Sätze für die verschiedenen Grundformen des Rechnungswesens aufstellen.

Die Kategorie, auf welche die Buchführung und Buchhaltung für sich, also der Kameralstil, alle ihre Rechnungen zurückführen, sind die der wirklichen Einnahmen und Ausgaben, zunächst ohne alle Rücksicht auf Plan und Budget. Die Kategorien der doppelten Buchhaltung sind dagegen diejenigen des Budgets. Die Aufgabe der doppelten Buchhaltung besteht demnach darin, die wirklichen Einnahmen und Ausgaben aus ihrer Verschmelzung, in welcher sie sich in Buchführung und einfacher Buchhaltung befinden mögen, auf die Kategorien des Budgets zurückzuführen und damit die wirklichen Summen mit den planmäßigen zu vergleichen. Damit ergibt sich das, was zu dem Folgenden hinüberführt, daß die doppelte Buchhaltung die verfassungsmäßige Controle der einfachen wird. Darin allein besteht ihre wahre Bedeutung.

Um das möglich zu machen, muß jede einzelne Buchhaltung (Mittel- und Finanzkassen) und wenn thunlich sogar jede Buchführung (Kassenzahlung) schon gleich bei jedem Empfang und jeder Zahlung zwei Hauptkategorien zum Grunde legen. Sie muß ihre Einnahme als ein Soll gegenüber der budgetmäßigen Einnahme berechnen, und die Ausgabe oder Abfuhr als

ein Haben — Ableistung ihrer im Soll enthaltenen planmäßigen Verpflichtung — verzeichnen. So weit, als dies in der Praxis wohl durchführbar erscheint, wird daher jede Buchführung und Buchhaltung zu einem Theile der doppelten Staatsbuchhaltung.

Bei strenger Durchführung des Princips wird daher jede Kasse mit derjenigen Summe an Einnahmen, die sie entweder aus Steuern und sonstigen Quellen oder direct von seiten der Finanzkassen empfängt, durch die oberste Buchhaltung belastet und mit derjenigen Summe, welche sie ausgibt, entlastet; für beides hat dann die Buchführung der Kasse die Belege zu liefern, der Kassenbeamte aber haftet dafür, daß die Differenz zwischen diesem Soll und Haben sich jederzeit baar in seiner Kasse als Kassenbehalt vorfinde.

Endlich aber ergibt sich daraus, daß die Controle über die Verfassungsmäßigkeit der Einnahmen und Ausgaben die doppelte Buchhaltung zu ihrer Grundlage hat, die Controle über die ziffermäßige Richtigkeit derselben dagegen in der Controle der einfachen Buchführung und Buchhaltung liegt, und daß daher der Uebergang von dem einfachen Kameralstil zur doppelten Buchhaltung erst durch das Eintreten der Verfassung und ihres budgetmäßigen Finanzplans durchführbar wird.

Da nun aber diese Durchführung des obersten Princips der doppelten Buchhaltung bei den untern Zahlungskassen aus technischen Gründen schwer möglich oder doch höchst zeitraubend und damit kostspieliger wird, so kann man als die leitende Regel für alles rationelle Rechnungswesen des Geldhaushalts wol ziemlich durchgreifend den Grundsatz aufstellen, daß für alle Einzelkassen nach wie vor der Kameralstil, für alle Mittel- und Finanzkassen dagegen die doppelte Buchhaltung das Richtige bildet.

Auf diesen Grundlagen nun wird es nicht schwierig sein, den Charakter des Rechnungswesens der Culturvölker Europas zu bestimmen. Denn allerdings ist derselbe sehr verschieden.

Vergleichung. Das ganze Rechnungswesen Englands hat nämlich, auf die obigen Kategorien zurückgeführt, zwei Hauptepochen, die Zeit vor Wilhelm III. und die folgende Zeit. Die erstere besitzt ihr Rechnungswesen nur in dem Exchequer, und ist nur zum Theil,

sogar bis in die folgende Epoche hinein noch in der rohesten Gestalt der „Kerbhölzer“ für die Einzelkassen durchgeführt. In der zweiten scheidet sich die verfassungsmäßige Controle von der rechnungsmäßigen, aber in der Weise, daß England es bis auf die neueste Zeit zu keinem einheitlichen Voranschlag bringt, und dasjenige, was in den Bills und Estimates dem Parlament vorgelegt wird, auf jedem Punkte durch seine Anweisungssysteme in seinen drei Formen durchbricht, und was Philippovich (S. 144) mit gutem Recht als „den berechtigten Vorwurf von seiten der Controlbehörde gegenüber der Finanzverwaltung bezeichnet, daß sie die Appropriation des Parlaments nicht beachte, ungesetzliche Virements vornehme, ja Ausgaben leiste, für welche gar keine Gelder bewilligt wurden“. (Report on publ. monnies von 1837.) Allerdings hat die Acte von 1866 mit ihrer neuen Einrichtung des Exchequer and Audit Department hier wenigstens im einzelnen wesentliche Verbesserungen durchgeführt und damit einen Theil des Controlwesens neu geordnet (s. unten), allein es bleibt immer der leitende Grundgedanke, daß doch nur das Parlament die verfassungsmäßige Controle habe. Dadurch und durch die Verbindung mit der Bank fehlt in Englands Rechnungswesen ganz die doppelte Buchhaltung; dasselbe beruht einerseits auf der Kassenbuchführung der einzelnen Zahlstellen, andererseits auf der Verrechnung des Staatscontos bei der Bank, welche schließlich doch nur eine einfache Buchhaltung ist. Das alles läßt das Controlwesen Englands auch jetzt noch als ein in vielen Beziehungen höchst unklares erscheinen. Philippovich gibt auf S. 162—163 das Formular des Bankcontos an den Staat als Kassenverwaltung mit einer Reihe von höchst schätzbaren Mittheilungen über das ganze Zahlungswesen. Für die allgemeine Auffassung ist das Ganze jedoch ein, durch die parlamentarische Controle und ihr Eingreifen, das übrigens fast formell geworden ist, keineswegs im einzelnen klares Ringen nach einem obersten Rechnungshofe im Sinne des Continents. Es wird wol noch einige Zeit dauern, bis sich aus dem Gesetz von 1866 bei der fast völligen Literaturlosigkeit und dem Mangel einer fachmännischen Behandlung der Sache ein klares Bild ergibt.

Frankreichs Rechnungswesen in seiner Comptabilité ist nun ein wesentlich anderes. Wir können es nicht kürzer bezeichnen, als indem wir sagen, daß das, was wir die doppelte Buchhaltung genannt haben, in jener Comptabilité kein für sich bestehendes Organ hat, sondern das ganze Rechnungswesen durch die beständige Controle der Anweisungen an die einzelnen Kassen, welche durch die Ordonnateurs vor sich gehen, von unten bis oben begleitet, sodaß, wenn die Staatsrechnung abgeschlossen ist, dieselbe bereits als eine doppelte Buchhaltung vorliegt. Dadurch hat es sich denn ergeben, daß eben dieses Rechnungswesen zwar nicht die Aufstellung eines parlamentarisch bewilligten Budgets, wohl aber die ganze parlamentarische Controle,

und damit auch die Aufstellung eines obersten Rechnungshofs überflüssig gemacht hat, und das Absolutorium aus einem parlamentarischen ein gerichtliches geworden ist. Gerade in dieser beständigen Verbindung der Aufgabe der doppelten mit der einfachen Buchhaltung besteht die Eigenthümlichkeit des französischen Rechnungswesens, dessen Natur es daher ist, durch eine außerordentliche Vielschreiberei im einzelnen allerdings die eine der beiden Functionen des obersten Rechnungshofs überflüssig, aber das Rechnungswesen auch dem Deutschen so schwer verständlich gemacht zu haben.

Für Deutschland begegnen wir nun zuerst wieder der alten Schwierigkeit, daß jeder Staat sein Rechnungswesen hat, bei dem jedoch das preußische, das sich schon im vorigen Jahrhundert ausgebildet, am consequentesten durchgebildet ist. Allein die Eigenthümlichkeit des deutschen Geldhaushalts hat sich auch hier in ihrer Gemeinsamkeit auf zwei Hauptpunkten entwickelt, die man festhalten muß, um in die ganze Bewegung von Gesetzgebung und Literatur eine einheitliche Uebersicht hineinzubringen.

Der erste dieser Punkte besteht darin, daß das Rechnungswesen als solches Gegenstand einer eigenen Literatur geworden ist und darin bedeutende Leistungen aufzuweisen hat. Deutschland hat damit den Begriff und Namen einer „Staats-Verrechnungslehre" geschaffen. Dieselbe besteht wieder zunächst aus den ganz praktischen Darstellungen der positiven Vorschriften über Zahlungen und Kassenverrechnungen, die schon im vorigen Jahrhundert beginnen und dann als praktische Bearbeitung der betreffenden Instructionen aller Art, namentlich von Preußen fortgesetzt, aber dabei zugleich ganz allgemein aufgefaßt werden, wie Jung, „Anleitung zur Kameralrechnungswissenschaft" (1786) Desfeld, „Finanzrechnungswissenschaft" (1773), Brandt, „Grundsätze der Staatsrechnungswissenschaft" (vgl. dazu Rönne, a. a. O.); bis sich in unserm Jahrhundert diese Staatsrechnungswissenschaft mit der Frage nach der Aufnahme der doppelten Buchhaltung in dieselbe verbindet; das hervorragende Werk in dieser Beziehung ist wol Schroff, „Lehrbuch der Verrechnungswissenschaft", dem in letzterer Beziehung schon Eschenmayer, Petraon und Feder voraufgehen (Malchus, „Finanzwissenschaft", II, 97). Der eigentliche Mangel dieser Arbeiten besteht darin, daß sie die doppelte Buchhaltung blos vom Standpunkte der kaufmännischen Buchhaltungslehre auf die Staatsrechnungen anwenden wollen, statt den Gedanken festzustellen, daß eine solche Staatsrechnungslehre nur eine Darstellung der einfachen Buchhaltung im obigen Sinne auf den Geldhaushalt sein kann. Die selbständige Staatsrechnungswissenschaft bildet bei der verfassungsmäßigen doppelten Buchhaltung allerdings als einfache Buchhaltungslehre die Grundlage, und zwar indem es ihre Aufgabe zuerst sein muß, die allerdings sehr schwierige und ebenso wichtige Frage zu lösen, nach welchen Grundsätzen erstlich die Buchführung der verschie-

denen Einzelkassen vermöge der besondern Natur ihres Objects zweckmäßig hergestellt werden kann, was dann die eigentliche „Kameralrechnungslehre" bilden würde, die allerdings große Sachkenntniß in den einzelnen Gebieten der Verwaltung voraussetzt (z. B. Verwaltung von Staatsgebäuden, Forsten, Bergwerken, Post, Zollkassen u. s. w.), erst in zweiter Linie muß sie dann, ganz abgesehen von der erstern, zeigen, wie nun diese Einzelbuchhaltungen so eingerichtet werden können, daß sie in der möglichst einfachen Weise die Führung der einfachen Staatsbuchhaltungen vorbereiten. Hier würde die strenge Scheidung der obersten Kategorien von größter Bedeutung werden. Einen ganz andern Charakter hat dagegen das zweite Gebiet dieser Literatur, die am letzten Orte von Seckendorf's „Teutschem Fürstenstaat" ausgeht.

So wie nämlich von Italien aus die eigentliche doppelte Buchhaltung ihren Weg nach Deutschland findet, entsteht in dem Finanzwesen der neuen Staatenbildungen der Gedanke der aus der Colbert'schen Zeit stammt, auch den Staatshaushalt als eine Art der kaufmännischen Geldwirthschaft zu betrachten, auch wenn unterdessen die Lehre von der doppelten Buchhaltung daneben ihren eigenen, rein auf das kaufmännische Geschäft bezüglichen Weg geht, und bis zum heutigen Tage denselben innehält. Für die Geschichte der letztern hat E. L. Jäger uns höchst werthvolle Materialien in seinen „Beiträgen zur Geschichte der doppelten Buchhaltung" gegeben (1874) und darin in gewissem Sinne mitten unter den Rechenexempeln der übrigen Buchhaltungslehre eine neue Bahn gebrochen. Der Eintritt dieser Ideen in das Staatsrechnungswesen hatte aber eine wesentlich andere Bedeutung als die der bloßen Buchführung. Dieselbe erscheint erst mit dem Anfang unsers Jahrhunderts, als die Principien der Verfassung in Deutschland geläufig wurden, und enthält daher neben dem Gedanken einer Centralisation des Staatskassenwesens als ihrer Voraussetzung den zweiten viel wichtigern, der eben, wie wir gesehen, die eigentliche Stellung der doppelten Buchhaltung im Rechnungswesen des Staats zum Ausdruck bringt, die bisherige blos rechnungsmäßige Controle des Geldhaushalts und seiner einfachen Buchhaltung, welche von Preußen aus allmählich den Namen der Etatsbuchhaltung annimmt, und welche in den verschiedenen Oberrechnungs- oder Hofkammern oder Generaldirectorien u. s. w. schon lange da war, zu einer Controle der Gesetzmäßigkeit der Rechnungsführung zu erweitern, wobei man die Vorstellung von der doppelten Buchhaltung als die formelle Seite der Sache festhielt. Da es nun aber noch lange Zeit keine Verfassung und, wie wir im ersten Bande gezeigt haben, auch keine genauen Bestimmungen über die gesetzgebende Gewalt im Finanzwesen gab, so kam man fast unwillkürlich dazu, das Organ dieser Controle der Gesetzmäßigkeit der alten obersten Rechnungs- und Hofkammern zu dem Gedanken eines obersten Rechnungshofs zu er-

weitern, und diesem die gesetzliche neben der Rechnungscontrole zuzuweisen, ohne daß man jedoch noch beide streng zu scheiden wußte. Die Frage nach den wirklich gezahlten Rechnungen gegenüber der, ob diese wirklichen Zahlungen auch einem Gesetze entsprechen, ging daher auf in der Frage nach der Staatscontrole überhaupt, welche somit den Kern dieser ganzen Richtung in der Literatur des Rechnungswesens bildete, und in welcher dann Kassen-, Zahlungs- und Rechnungswesen stets miteinander verbunden und vermengt wurden. Auch hier muß Malchus (s. die angeführten Theile seines Bd. II) als der Schlußstein angesehen werden (1830), denn trotzdem, daß Rau fast gleichzeitig das Rechnungswesen in die systematische Finanzwissenschaft aufnimmt, wird doch die Empfindung allgemein, daß die Entscheidung der eigentlich zum Grunde liegenden Frage erst durch die genaue Bestimmung der Doppelfunction des obersten Rechnungshofs und seines Verhältnisses zu dem Anweisungsrechte der Regierung, oder der finanziellen Verordnungsgewalt gegenüber der im Budget enthaltenen Gesetzgebung entschieden werden könne. Und man muß uns schon verstatten hinzuzufügen, daß ohne den Begriff jener (deutschen) Anweisungen auf Grundlage des Unterschiedes von Reichs- und Ministerialverordnung und ohne den Unterschied der einfachen von der doppelten Buchhaltung diese Frage kaum einmal als solche recht klar formulirt werden konnte. Daher ist es denn naturgemäß gekommen, daß man auch jetzt noch über Begriff und Aufgabe des obersten Rechnungshofs nicht zur rechten Einigung gelangen kann; fest steht aber, daß man auch jetzt wie früher die Elemente des Controlwesens in ihrer innigen Verbindung mit diesem Rechnungswesen denken, und die letzte Erklärung des einen stets in dem andern suchen muß.

Dieses Controlwesen wird nun aber gerade auf dieser Grundlage ziemlich klar und einfach.

Zweiter Abschnitt.

Die Staatshaushaltscontrole.

Es ist schon im ersten Bande dargestellt worden, wie das System der Controle stets auf der Lösung nicht einer, sondern mehrerer Aufgaben beruht und daß es daher nur Unklarheit erzeugt, von der Controle im allgemeinen zu reden. Die erste dieser Aufgaben ist die Feststellung der Richtigkeit der Rechnungen, die zweite ist die des Rechts, die in den Rechnungen enthaltenen Ausgaben zu machen. Die erste ist die ursprüngliche und von jedem Geld-

haushalt in jeder Staatsform geforderte, die zweite kann erst mit dem gesetzmäßigen Budget entstehen, und gehört daher mit ihrem Grundgedanken dem verfassungsmäßigen Verwaltungsrecht. Dies ist einfach. Die Frage nach dem Controlwesen entsteht daher auch nie durch den Begriff der Controle an sich, die im Geldhaushalt ebenso nothwendig und natürlich ist als in aller Verwaltung, sondern durch die Stellung und das Recht des controlirenden Organs.

In Beziehung auf diese gibt es nun zwei Systeme des gesammten Controlwesens. Das erste ist das, in welchem alle Verwaltung, hier also die des Geldhaushalts, sich selber controlirt, das zweite das, in welchem die Controle durch ein außerhalb der Verwaltung stehendes Amt an den einzelnen Verwaltungen vollzogen wird. Beide schließen sich keineswegs aus, sondern sie ergänzen sich gegenseitig. Erst das Verständniß ihres Ineinandergreifens gibt ein vollständiges Bild des Controlwesens.

A. Kassencontrole. Revision und Inspection.

Da nun, wo der Organismus des Geldhaushalts sich selbst controlirt, zerfällt diese Controle in zwei Hauptformen. Die erste ist diejenige, deren Gegenstand die einzelne Buchführung ist, die zweite besteht in der für jeden Verwaltungszweig nothwendigen einfachen Buchhaltung seines Budgets. Die erste hat daher zu ihrem Object alle Einzelkassen des Geldhaushalts, ihre Zahlungen, ihre Bücher und ihre Belege, und constatirt die ziffermäßige Richtigkeit der Kassenrechnungen und Kassenbehalte. Sie geschieht in doppelter Weise. Die Inspection der Kassenführung hat zu ihrem Gegenstand vor allem die Thätigkeit der Kassen in der Einbringung der Einnahmen und in der Genauigkeit der Ausgaben; die Revision dagegen ist wesentlich die Controle der ziffermäßigen Richtigkeit der bereits vollzogenen Buchführung. Es ist klar, daß sich praktisch Inspection und Revision nie ganz scheiden dürfen und können. Die gute Verbindung beider ist das Kriterium der Bestimmungen über diese Einzelcontrole. Beide werden daher nach den Grundsätzen der Zweckmäßigkeit durch eigene Instructionen geordnet; sie sind ordentliche und außerordentliche; das Recht derselben

enthält zuerst die Einsicht in alle Bücher und Kassen, dann aber eventuell das Recht auf Suspension der Kassenbeamten. Dafür hat die Controle die vorgefundene Richtigkeit der Kasse zu bestätigen. Wir gehen hier auf einzelnes nicht ein; es ist wol in ganz Europa in seinen Grundzügen gleichartig. Doch scheint Frankreich zuerst die Revision mit den Vérificateurs von der Inspection mit den Inspecteurs auch formell geschieden zu haben. (Vgl. Malchus, „Finanzwissenschaft", II, §. 26.) Revision und Inspection sollten einen integrirenden Theil der Staatsrechnungslehre bilden.

Die zweite Art der Controle besteht darin, daß das Rechnungsamt jedes Ministeriums zum Zwecke der Aufstellung des Ministerialbudgets die Aufführungen der Kassen des letztern zusammenstellt und dabei die addirten Summen von Einnahmen und Ausgaben miteinander vergleicht. Diese Controle ist so lange eine einfache, als sie sich blos auf die Geldziffern eines bestimmten Verwaltungsdepartements (oder Etats) bezieht. Eine ganz andere Art der Controle beginnt dagegen da, wo es sich um die vermöge der verrechneten Ausgaben geleisteten Herstellungen handelt. Wir nennen sie die fachmännische Controle, und kommen, da es sich dabei nicht blos um Geldhaushalt handelt, bei der Darstellung der Ausgaben auf dieselbe zurück. In allen diesen Formen der Controle ist es stets, auch in der speciellen Finanzverwaltung, das einzelne Ministerium, welches sich selber controlirt.

B. Die Controle der einfachen Staatsbuchhaltung.

Die Epochen in der historischen Gestalt der obersten Rechnungskammern.

Da nun aber jede Kassenführung doch ein Theil der Einheit des ganzen Staatshaushalts ist, so tritt neben jede Theilcontrole die des Ganzen auf, welche dann durch ein an der Verwaltung der Einnahmen und Ausgaben gänzlich unbetheiligtes, also selbständig außerhalb der Regierung stehendes Organ vollzogen werden muß. Die ganze Geschichte des Controlwesens in Europa beruht nun gerade auf dieser Ausscheidung des obersten Centralorgans für den einheitlichen Staatshaushalt

nicht blos von allen einzelnen Regierungsgebieten oder Ministerien, sondern auch von der ganzen übrigen Finanzverwaltung. Es ist überflüssig zu entwickeln, warum eine solche Scheidung in Competenz und Rang für eine solche höchste Controlstelle des Staatshaushalts unerläßlich ist. Es ist aber dabei von großem Werthe, diesen Ausscheidungsproceß jenes Organs auf seine zwei Hauptperioden zurückzuführen, weil das uns in die Mitte der Frage versetzt, die gerade in Deutschland noch weder an sich klar, noch endgültig gesetzlich entschieden ist, die Frage nach dem obersten Rechnungshofe.

Man kann nun, zur mehrern Deutlichkeit, diese beiden Perioden auch gleich mit ihrem specifischen Namen und sogar mit ihrer Anknüpfung an das über das Staatsrechnungswesen Gesagte bezeichnen. Die erste allgemeine Periode oder Gestalt der Staatscontrole des Geldhaushalts ist die der obersten Rechnungskammer, die unter verschiedenem Namen und Recht allenthalben bis zum 19. Jahrhundert auftritt; die zweite ist die des eigentlichen obersten Rechnungshofes, der dem 19. Jahrhundert angehört. Das Object der Controle der erstern ist stets die Richtigkeit der einfachen Buchhaltung des Geldhaushalts, das des zweiten die Durchführung der gesetzmäßigen Controle nach dem Princip der doppelten. Es ist jetzt möglich, das alles in Kürze zu charakterisiren.

So wie nämlich die innere europäische Staatenbildung und mit ihr die Nothwendigkeit der Einheit des Geldhaushalts der verschiedenen Monarchien sich zu entwickeln beginnt, entsteht zuerst das Bedürfniß, die höchst verschiedenen Einnahmequellen der Staatsgewalt (Domänen, Regalien, Gefälle u. s. w.) in eine Hauptrechnung zusammenzufassen und somit eine erste Buchhaltung aufzustellen, welche noch nichts anderes als die der eben bezeichneten einfachen Staatsbuchhaltung ist. Daß dieselbe von Anfang an direct unter der Krone stehen muß, ergibt sich aus der Geschichte des Finanzwesens überhaupt; daß sie mehr oder weniger klar geordnet worden ist, lag in den Zeitverhältnissen. Ebenso einfach war die Bezeichnung als oberste oder fürstliche Rechnungskammer, was keiner Erläuterung mehr bedarf. Allmählich aber, besonders seit dem 15. Jahrhundert, bilden sich drei Momente an diesem Rechnungskammerwesen

selbständig aus. Zuerst wird dasselbe zum obersten Rechnungsgericht für alle Verpflichtungen, anfänglich der Vasallen gegen den Lehnsherrn, dann der Stände gegen den Landesherrn und zuletzt der Einzelnen gegenüber dem fürstlichen Rechte. Die oberste Rechnungskammer wird in diesem Sinne zum obersten Finanzgerichtshof (Court of Exchequer, Cour des Comptes, und Cour des Aides, Hofkammer). Dann wird dieselbe das natürliche Organ für die Aufstellung eines eigenen Finanzplans, welchen sie mit den Resultaten ihrer stets noch einfachen Buchhaltung dem Landesherrn vorlegt, und zu dessen Ausführung sie von demselben im einzelnen die meist ziemlich uneingeschränkte Vollmacht empfängt, welche Factoren dann gewöhnlich in Einer Vertrauensperson des Landesherrn vereinigt werden. Die Zeit, in der dies sich ausbildet, ist die des 16., besonders des 17. Jahrhunderts, namentlich in Frankreich. Es ist die Zeit der obersten Finanzintendanten, unter denen Colbert die erste historische Stelle einnimmt; seit seiner Zeit wird in dem gesammten Geldhaushalt der Compte rendu als die erste Staatsrechnung aufgestellt, während der Finanzgerichtshof von dieser Finanzintendanz sich rechtlich und praktisch noch abscheidet. Die dritte Gestaltung empfängt endlich das ganze Controlwesen im 18. Jahrhundert, in welchem nun die eigentliche Controle der Buchführung und Buchhaltung der einzelnen Zweige der Finanzverwaltung mit der obersten Leitung des Staatshaushalts verbunden werden, und wobei die Finanzgerichtsbarkeit mit der Finanzordnung wieder dadurch verschmolzen wird, daß jede einzelne Kasse derselben nicht mehr blos Rechnung, sondern auch Rechenschaft für ihre Buchführung ablegen muß. Daraus entwickelt sich nun einerseits nicht nur die Verordnungsgewalt dieser neuen Gestalt der alten Rechnungskammer mit dem Rechte der unbeschränkten Disposition über jede Kasse in allen Theilen des Staatsgeldhaushalts, sondern bei dem Umfange der Geschäfte jetzt auch ein eigener Amtskörper, und mit demselben das Princip seiner Selbständigkeit gegenüber den ausführenden sonstigen Verwaltungsorganen, wobei dann der Streit zwischen Verwaltung und Finanzwesen seine erste concrete Gestalt empfängt, und fast in allen Staaten Europas zur Erscheinung kommt. Hier entscheidet dann stets persönlich der Landes-

herr, nicht immer zum Vortheil des Finanzwesens. Dabei aber wird dieses Organ stets selbständiger und nothwendiger im ganzen, trotz empfindlicher Niederlagen im einzelnen, und den Ausdruck dieser Selbständigkeit bildet der im 18. Jahrhundert allgemein gültige Satz, daß dieser Amtskörper „direct unter dem Landesherrn" stehe. Die Bezeichnung dieses Amtskörpers ist dann gewöhnlich die des „obersten oder Generaldirectoriums der Finanzen", das dann namentlich in Preußen die große Grundlage seines Staatshaushalts wird, der dem übrigen Continent zum Muster dient. Aber alle diese drei Epochen oder Gestaltungen der ältesten fürstlichen Camera Computorum haben Eins gemein: sie haben es praktisch nicht mit einem gesetzlich feststehenden Staatshaushaltsplan zu thun, sondern müssen den persönlichen Willen des Landesherrn bestmöglichst ausführen; ihnen sind zwar alle Kassen und Aemter verantwortlich, aber sie selbst haben keine Verantwortung; daher aber haben sie auch kein Recht darauf, die Bestimmungen eines gesetzlichen Wirthschaftsplans gegenüber der Verwaltung irgendwie geltend zu machen, so wie letztere über sie hinweg die Zustimmung des Souveränes erreicht. Sie sind daher rechtlich und factisch zwar eine oberste Controls- und Gerichtsbehörde, aber nur gegenüber dem untern Kassenwesen und seiner Buchführung; es ist die große erste Epoche der Controle der einfachen Staatsbuchhaltung mit Revisoren und Inspectoren aller Kassenführung, als beständige Wächterinnen der thatsächlichen Richtigkeit der Ordnung des Geldhaushalts im einzelnen.

C. Der oberste Rechnungshof und die Formen der verfassungsmäßigen Haushaltscontrole.

Sowie dagegen mit dem 19. Jahrhundert die Verfassungen auftreten und der Staatshaushaltsplan zum Gesetze wird, entsteht für jeden Theil der Geldverwaltung eine zweite Aufgabe und Verantwortlichkeit neben der Richtigkeit der Buchführung. Allerdings muß jede Kasse zuerst in ihrer Führung sich nach den Gesetzen der Finanzverwaltung richten, dann aber muß sie für ihre Ausgaben die gesetzlich im Budget bestimmte Grenze innehalten; denn es ist möglich, daß bei vollständiger ziffermäßiger Richtig-

keit aller einzelnen Kassen- und Buchführung dennoch diese beiden gesetzlichen Ordnungen verletzt werden. Darum fordert jetzt der Staatshaushalt nicht mehr blos vom geldwirthschaftlichen, sondern vom verfassungsmäßigen Standpunkt im obigen Sinne seine Controle und sein Controlorgan. Die ziffermäßige Grundlage der erstern ist dann das Budget; die Ausführung geschieht durch die Reducirung der Resultate der einfachen Buchhaltung auf die Ordnungen dieses Budgets; das Organ aber, welches nunmehr diese verfassungsmäßige Controle besorgt, ist der oberste Rechnungshof des 19. Jahrhunderts.

Da nun aber bei dieser Controle des Rechts auf die Ausgaben dennoch unmöglich die Frage der Richtigkeit derselben wegfallen kann, ja sogar die letztere stets die Voraussetzung der erstern sein muß, so war es ganz naturgemäß, daß man nicht an die Herstellung eines zweiten Organs neben den alten Controlbehörden dachte, sondern die neue Controle der Gesetzmäßigkeit einfach mit der alten, der ziffermäßigen Richtigkeit der einfachen Buchhaltung in demselben Organ verband. Allein da die Constatirung der Gesetzmäßigkeit des Geldhaushalts denn doch nicht gedacht werden konnte, ohne daß ein eigenes Urtheil über das Gesetz des Staatshaushalts in jedem einzelnen Falle gefällt wird, so mußte jetzt eben vermöge jener Function des neuen obersten Rechnungshofes zugleich die schwerwiegende Frage entstehen, wer denn nun eigentlich über die Harmonie zwischen dem gesetzlichen Haushaltsplan des Budgets und den in der Staatsabrechnung aufgeführten Beträgen der reinen ziffermäßigen, einfachen Buchhaltung zu entscheiden habe. Entschied darüber nach dem alten Princip der großen staatlichen Rechnungshöfe der neue oberste Gerichtshof, so ward derselbe zur obersten Instanz nicht blos des gesammten Geldhaushalts jedes einzelnen Ministeriums, sondern zuletzt auch über den zum Gesetz erhobenen Wirthschaftsplan der Verfassung selbst erhoben. Entschied er dagegen nicht, so mußte man sich fragen, wozu denn praktisch jene verfassungsmäßige Controle eigentlich führen solle. Hier lag also der eigentliche Kern der Frage, was denn der oberste Rechnungshof, dessen Controle über die einfache Buchhaltung der Staatsrechnung niemand bezweifelte, für die zweite, verfassungsmäßige Controle zu bedeuten habe.

Um nun darüber ins Klare zu kommen, gab es zwei Wege. Man konnte den Gedanken durchführen, daß die einfache Geldcontrole mit ihrer Entscheidung über die ziffermäßige Richtigkeit der Buchführungen und Buchhaltungen im ganzen Staate nach wie vor fortbestehe, und die nächste und dringendste Aufgabe des obersten Rechnungshofs bleiben solle; daß aber die Vergleichung dieser positiven Staatsrechnung mit den Kategorien und Beträgen des Budgets als eine doppelte Buchhaltung in irgendeiner Form zwar beständig von demselben zu untersuchen, diese Untersuchung über die nicht budgetmäßigen Ausgaben der Verwaltung dagegen von demselben nur vorzubereiten, die betreffenden Acten dann dem Hause der Abgeordneten vorgelegt, und von diesem die Entscheidung zu fällen sein werde. Das schien in der That der im Wesen des Haushaltsgesetzes liegende natürliche Ausgang dieser Frage. Dabei mußte es dem gesetzgebenden Körper unbenommen bleiben, solche Untersuchungen auch seinerseits selbständig anzustellen. Aus einer jeden solchen Untersuchung kann dann eine Anklage des Ministeriums wegen Ueberschreitung des Budgets entstehen, bei welcher die richterliche Stelle jedoch weder der oberste Gerichtshof, der die Voruntersuchung führte, noch das Abgeordnetenhaus, das den Anklagebeschluß zu fassen hatte, sondern nur ein eigener Staatsgerichtshof sein könnte. Das beabsichtigte man in den betreffenden Verfassungen mit der Errichtung eines Staatsgerichtshofs als eines selbständigen Theiles der letztern.

Allein zwei Dinge machten diesen Weg unpraktisch. Zuerst hatte doch die gesetzgebende Gewalt weder Zeit noch immer Fachkenntniß genug, um solchen Untersuchungen zu folgen. Zweitens aber gestaltete sich die ganze Frage dadurch um, daß bei der jährlichen Finanzperiode die wirklichen Budgetüberschreitungen gleich bei der Einbringung des neuen Staatsvoranschlags regelmäßig der Legislative als integrirender Theil des ganzen Wirthschaftsplans zur Genehmigung vorgelegt und somit mit der Position des neuen Budgets bald als Nachtragscredite, bald als Virements der Bewilligung des gesetzgebenden Körpers in so enger Verschmelzung vorgelegt wurden, daß noch jetzt der Unterschied von Bewilligung und Genehmigung in der Vorlage gar nicht zum rechten Bewußtsein gelangt ist. Diese Verbindung

machte daher die verfassungsmäßige Controlthätigkeit des obersten Rechnungshofes, die der Regel nach erst nach dem neuen Budget und seinen Genehmigungen fertig werden konnte, in der That illusorisch. Und so war auf diesem Wege die Frage nicht zu lösen.

Wohl aber stand der zweite offen. Eigentlich lag doch die Schwierigkeit des obigen Systems darin, daß man eine solche Controle der Budgetüberschreitungen erst dann forderte, wenn sie schon geschehen war, und dann durch eine leicht zu rechtfertigende Genehmigung nachträglich sanctionirt zu werden pflegte. Es war daher natürlich, daß man daran dachte, jene verfassungsmäßige Controle vor der Ausgabe aufzustellen, statt sie derselben folgen zu lassen, da es entschieden besser erscheinen mußte, durch dieselbe beabsichtigte ungesetzliche Ausgaben zu verhindern, als die geschehenen zu bestrafen. Und da nun solche Ausgaben, welche zweifelhaft sein können, durch ausdrückliche Anweisungen des Finanzministers geschehen, so gestaltete sich das Recht der allgemein verfassungsmäßigen Haushaltscontrole zu dem Princip des verfassungsmäßigen Anweisungsrechts, nach welchem, wenigstens dem Grundsatze nach, jede einzelne Anweisung, bevor sie zur Auszahlung gelangt, durch ein Organ des obersten Rechnungshofs in ihrer Budgetmäßigkeit geprüft und erst dann effectuirt werden kann.

Vergleichung. Und wieder scheiden sich auf diesem Punkte die drei großen Culturvölker Europas, freilich in der Weise, daß England und Frankreich durch jenes Princip zu gar keinem eigentlichen obersten Rechnungshofe, die verschiedenen Staaten Mitteleuropas aber zu keinem rechten Abschluß in Auffassung und Gesetzgebung über jenen obersten Rechnungshof gekommen sind.

In England nämlich hat, wie wir oben gesehen, das Parlament sich die verfassungsmäßige Controle des ganzen Staatshaushalts vorbehalten, was vollkommen unpraktisch und daher ohne Effect war. Um das auszugleichen, hat es mit seinem Gesetze von 1866 die Stelle des Comptroller general mit dem alten Audit board in der Weise verschmolzen, daß jede Anweisung von dem neuen Audit vorher geprüft werden muß, ehe sie zur Auszahlung gelangt, jedoch offenbar nur so weit, als sie die vom Parlament durch Appropriation bewilligten Summen übersteigt. Da nun solche Summen alljährlich in großem Maßstabe vorkommen, und für das Verordnungsrecht des Finanzministers durch die drei Arten der Orders (s. oben) keine klare

Vorstellung besteht, so muß man sagen, daß der Sache nach auch die ganze Function dieses Stellvertreters des obersten Rechnungshofs selbst recht unklar geblieben ist, trotz der vielfachen Aufklärungen bei Philippovich. In der That hilft man sich, wie es scheint, stillschweigend über die Sache dadurch hinweg, daß man die einzelnen formell richtigen Anweisungen des Exchequer, welche das Budget überschreiten, einfach honorirt und die weitern Fragen der verfassungsmäßigen Controle dieser Anweisungen dann dem Parlament und seinem Committee of Public moneys überläßt. Von einem Rechtsstreite darüber hören wir nichts als die wichtige Bemerkung bei Gneist, daß der mit einer solchen Order Versehene den Comptroller verklagen kann, wenn er nicht zahlt. Wie sich das praktisch im einzelnen macht, vermögen wir nicht zu sagen.

In Frankreich dagegen hat man sich dadurch geholfen, daß man alle Auszahlungen durch die Anweisungen der Ordonnateurs beschafft, welche auf ihre Budgetmäßigkeit vorher geprüft worden (s. oben). Soweit es sich nun dabei um budgetmäßig feststehende Beträge handelt, sind Sache und Form einfach. Da es nun aber unvermeidlich ist, daß die Centralkasse auch solche Ordonnances vom Finanzminister honorirt, für welche im Budget gar keine Summen ausgeworfen sind, so besteht die weitere Durchführung darin, daß solche Summen einfach als Crédits supplémentaires der Vertretung vorgelegt werden. Der Fortschritt gegenüber England liegt dabei eben in dieser Scheidung der Genehmigung der Nachtragscredite von den Bewilligungen der neuen Finanzperiode; der Nachtheil, daß jede Anweisung einer Ordonnance bedarf, auch die der festen Staatsausgaben, was dem Grundsatz der französischen Verfassung entspricht, daß alle Ausgaben jährlich erst durch das Budget gesetzlich zulässig werden. Wir haben das früher bereits dargestellt. Die einheitliche verfassungsmäßige Controle ist damit wieder mit der einzelnen Rechnungscontrole für den ganzen Geldhaushalt verbunden und statt in die Hand eines eigenen obersten Rechnungshofes in die der Controle aller Einzelanweisungen der einzelnen Kassen verlegt, was bei den festen jährlichen Ausgaben namentlich für das ganze Gehaltswesen, den Service civil und militaire, ganz unnöthige Schreibereien verursacht.

Was nun diese Controle in Mitteleuropa und damit das Suchen nach der wahren Stellung des obersten Rechnungshofs betrifft, so können wir jetzt sehr kurz sein. Die deutschen Finanzverwaltungen so gut wie die österreichischen haben die Rechnungsmäßigkeit der einfachen Buchhaltung des Staats ihren alten Organen mit dem neuen Namen des „obersten Rechnungshofs" sich erhalten, und der letztere führt dieselbe mit allen Controlrechten in sehr rationeller Weise nach bestimmten, gesetzlichen Regeln aus. Allein sie haben sich zugleich die parlamentarische Vorstellung ausgebildet, daß dieser Rechnungshof auch die Controle für die Verfassungsmäßigkeit der Staatsrechnung als

eines Ganzen nicht blos zu führen, sondern auch den Parlamenten vorzulegen und durch dieselben zur Entscheidung zu bringen habe, ohne doch den wesentlichen Unterschied zwischen Reichsverordnung und Ministerialverordnung festzustellen. Damit ist dann die Verantwortlichkeit für jede Budgetüberschreitung um so mehr unklar geworden, als man in den Budgetvorlagen und Debatten die Bewilligungen von den Genehmigungen zu trennen noch nicht gewöhnt ist, während man sich doch mit gutem Recht sagt, daß die Controle des Geldhaushalts, soweit derselbe auf Bewilligungen beruht, nur eine rechnungsmäßige sein kann, während die verfassungsmäßige Controle erst da eingreifen soll, wo es sich um Genehmigungen, also um Ueberschreitungen des Budgets handelt. Die Folge ist zunächst eine nicht zu verkennende Unklarheit über die Stellung des obersten Rechnungshofs, und damit thatsächlich das Verschwinden aller Bedeutung des letzten Absolutoriums. Wir nun haben unsere Ansicht über die ganze Frage bereits dargelegt. Bei der gegenwärtigen Ordnung des Parlamentarismus soll allerdings der oberste Rechnungshof die verfassungsmäßige Controle über das Ganze behalten, allein sie in der praktischen Finanzverwaltung nur dadurch ausüben, daß er für alle das Budget überschreitenden Anweisungen bei jeder einzelnen Ministerialkasse seinen und zwar nur von ihm bestellten und abhängigen Rendanten aufstellt, der das Recht hat, solche Anweisungen zurückzuweisen, die derselbe dann sogleich dem obersten Rechnungshofe (in seiner zweiten Abtheilung) zu berichten und den Bescheid desselben einzuholen hat. Indem ein solcher Rendant nun alle derartigen Anweisungen zur Aufzeichnung bringt, werden die letztern am Schlusse jeden Jahres selbstständig von den regelmäßigen Auszahlungen für den Civil- und Militärdienst geschieden, als ein Ganzes in jener (zweiten) Abtheilung des obersten Rechnungshofs nach den Kategorien des Budgets schon während des Finanzjahrs zusammengestellt, und bilden somit den Inhalt jener doppelten Buchhaltung, von der wir gesprochen. Diese Controle wird dann als Controle der verordnungsmäßigen Anweisungen neben der Staatsabrechnung für die einfache Buchhaltung der Legislative zur weitern Entscheidung vorgelegt. Die ernste Frage, ob nun auf diesem Wege der oberste Rechnungshof der Verwaltung sehr große, ja gefährliche Schwierigkeiten zu bereiten das Recht hat, kann nicht durch Intervention der Legislative entschieden werden, die fast immer zu spät käme; es wäre das eine voraufgehende Genehmigung, die stets mehr Zeit erfordert, als die Verhältnisse gestatten. Sondern wir meinen, daß der oberste Rechnungshof das Recht haben muß, jede Ministerialverordnung und ihre Anweisung einseitig nach seinem Urtheile abzuweisen, wenn sie das Budget überschreitet, daß derselbe dagegen verpflichtet sein muß, einer Reichsverordnung in unserm Sinne (s. oben Bd. 1) auf solche Anweisung Folge zu geben, und damit die Verantwortlichkeit für diese Verordnung auf das Gesammt-

ministerium zu übertragen, worüber dann die Legislative am letzten Orte entweder durch Genehmigung oder Erhebung einer Ministeranklage zu entscheiden hat.

Vielleicht doch, daß eine solche, wir meinen streng consequente, Auffassung für die Zukunft dieser Frage ihren Werth hat.

Den bisherigen allgemeinen Gesichtspunkten dürften sich nun einige positive Bemerkungen anschließen, was als theilweise Ergänzung desjenigen dienen mag, was in Bd. 1, S. 440 fg. über das Finanzverwaltungsrecht gesagt ist. Die neueste Bearbeitung ist „Die Preußische Oberrechnungskammer", herausgegeben von Hertel, 1884.

Das französische System schließt sich an die alte Cour des Comptes an, die von Anfang an das höchste Gericht über alle großen streitigen Fragen in Finanzangelegenheiten war. Die Cour des Comptes war allerdings ursprünglich der höchste Gerichtshof für die Leistungen der Kronvasallen aus ihrem Lehnsverhältniß; dann wird die Competenz auf die Gesammtheit der königlichen Rechte ausgedehnt; Gründung derselben als Rechnungsgericht bereits durch Ord. vom 26. Februar 1464, und zwar fast neben jedem Parlament, sodaß es vor der Revolution zwölf Cours des Comptes gab; dann Aufhebung aller Provinzial-Rechnungshöfe in der Revolution und neue Organisation des einzigen Rechnungshofs für den ganzen Staatshaushalt durch Ord. vom 28. September 1807, als rein gerichtliches und administratives Organ. Als nun der Grundsatz zur Geltung kam, daß die Kammern das ganze Bruttobudget des Staats berathen und genehmigen sollten, leuchtete es dem praktischen Sinne der Franzosen ein, daß damit eigentlich für die Richtigkeit der Staatsrechnung gar keine wahre Garantie gegeben sei. Die Folge war der Grundsatz, daß man die Cour des Comptes zu dem über die Staatsrechnung in gerichtlicher Form entscheidenden Organ machte. Danach richtet sich nun das Verfahren vor derselben. Der Finanzminister bringt die Staatsrechnung bei der Cour des Comptes mit völliger Vollständigkeit ein, und zwar als Rechnung der Staatseinnahmen und der Staatsausgaben in gesonderten Actenstücken. Dann wird eine förmliche gerichtliche Procedur mit beiden vorgenommen; es wird ein Referent für jedes gewählt und der Procureur général hat eventuell in Erwägung zu ziehen, ob die etwaigen Unrichtigkeiten, welche der Referent findet, Gegenstand einer förmlichen Anklage werden sollen. Das Referat selbst bezieht sich auf alle Rechnungen und hat einen doppelten Inhalt. Das erste Referat bezieht sich auf die vorläufigen Abrechnungen der Minister und ihre Uebereinstimmung mit den einzelnen Buchhaltungen, und diese Uebereinstimmung wird durch das erste Arrêt des Rechnungshofs erklärt; das zweite bezieht sich auf die definitive Schlußrechnung und ihr Verhältniß zu den auf Budget und Verordnungen bezüglichen Bestimmungen, und darüber erläßt die Cour ihr zweites Arrêt. Diese

Erklärungen sind es, welche erst der Volksvertretung und dem Revisor vorgelegt werden, und erst auf sie hin erfolgt das Absolutorium. Vgl. Hock, „Finanzverwaltung Frankreichs“, S. 111. Organisation und Verfahren im Einzelnen sehr gut bei Czörnig, „Budget, Staatsrecht und Controle“, S. 115—120, und jetzt bei Block, „Dict. v. Cour des Comptes“, 2. édit., dazu dann Malchus, a. a. O., und die Aufstellungen bei A. Wagner.

In der Geschichte des deutschen Oberrechnungswesens ist die Geschichte der preußischen Oberrechnungskammer maßgebend. Dieselbe ist erst 1808 von den Staatsbuchhaltungen geschieden, und dann 1810 direct unter den Staatskanzler gestellt und zur höchsten selbstständigen Revisions- und Centralbehörde für alle Einnahmen und Ausgaben bestellt. Seit 1817 tritt jedoch ein Schwanken in der Competenz und Stellung derselben ein, bis die Instruction vom 18. December 1824 ihr die doppelte Aufgabe gab, zuerst die ziffermäßige Richtigstellung der Buchhaltungen zu constatiren, und zweitens die Innehaltung der gesetzlichen Vorschriften über Einnahmen und Ausgaben zu controliren. Vgl. einige Bemerkungen bei Bergius, „Grundsätze der Finanzwissenschaft“, §. 13. Zu dem Gedanken, daß die Finanzverwaltung dabei einem gerichtlichen Urtheile der Oberrechnungskammer wie in Frankreich unterliegen solle, ist die preußische Gesetzgebung nicht gekommen. Das neue Gesetz für die Oberrechnungskammer vom 12. März 1872 ist übrigens sehr umfassend und rationell. Dieselbe preußische Oberrechnungskammer ward durch die Gesetze vom 4. Juli 1868 zur Besorgung der Controle des Norddeutschen Bundes, und durch die Gesetze vom 11. März 1870 und 28. October 1871 als Rechnungshof des Deutschen Reichs eingesetzt. Die Verfassung von 1850 hat dann festgestellt, daß die auf diese Weise von der Oberrechnungskammer geprüfte Staatsrechnung den Kammern zur Erwirkung des Absolutoriums vorgelegt werde (a 104); dabei ist aber sowol die formale Aufgabe der erstern als ihr Recht in Beziehung auf die Etatsüberschreitungen sehr bestritten. Vgl. Rönne, „Staats-Recht der Preußischen Monarchie“, I, §. 67 und namentlich II b, S. 582, 733 und a. a. O. Das Eingehendste über die ganze Frage enthalten zwei Artikel in der „Zeitschrift für Staatswissenschaft“, 1876, Heft III, „Ueber den Rechnungshof mit besonderer Rücksicht auf das Deutsche Reich“, namentlich der zweite Artikel in 1877, 1. Heft, reich an historischem und vergleichendem Material; besonders England, S. 72—86, Frankreich, S. 41 fg. und Oesterreich, S. 53 fg. Die Instruction für den Rechnungshof des Deutschen Reichs in „Hirth's Annalen“, 1875, S. 1253; Czörnig, S. 23 fg. (ohne die letzte Frage zu berücksichtigen). — Was nun Oesterreich betrifft, so war hier bereits im Jahre 1803 das Generalrechnungsdirectorium als eine eigene von den übrigen Centralbehörden vollkommen unabhängige Hofstelle errichtet, die schon damals

die Aufgabe hatte, die Hauptabschlüsse und Bilanzen der Buchhaltungen zu empfangen und zu controliren und ihre Bemerkungen den einzelnen Hofstellen mitzutheilen; doch besaß sie nicht das Recht, ein Absolutorium zu geben. An seine Stelle trat durch kaiserliches Handschreiben vom 27. März 1854 die „Oberste Rechnungs- und Controlbehörde", die unmittelbar dem Kaiser unterstand und der wieder die Staatsbuchhaltungen selbständig untergeordnet waren, sodaß sie damit einen höchst wichtigen positiven Wirkungskreis hatte, und als das selbständige Organ für die Ordnung und Revision der ganzen Staatsbuchhaltung angesehen werden muß. Sie hatte daher das Recht auf Anordnungen, soweit sie zur Controle der Buchhaltungen gehören; die Ueberwachung der Ausübung der Kassenuntersuchungsvorschriften; die Erörterung der vorschriftswidrigen Vorgänge in dem Kassen- und Zahlungswesen zu bewirken und eventuell den Rechnungsproceß einzuleiten; sie hatte für das Zustandekommen der Particular- und Centralrechnungsabschlüsse zu sorgen und endlich hatte sie für alle Haupt- und Sammlungskassen das Entlastungserkenntniß auszufertigen. (Vgl. Dessary, a. a. O., §§. 122, 123.) Dies Verhältniß ist nun grundsätzlich und durchgreifend geändert, seit die neue Verfassung ins Leben getreten ist. Schon das Diplom vom 20. October 1860 a II gab dem Reichsrathe „die Prüfung und Feststellung der Voranschläge und der Staatsrechnungsabschlüsse und der Resultate der Finanzgebarung". Das Gesetz vom 21. December 1867 formulirte dies in wesentlich gleicher Weise (A 11), der ausdrücklich dem Reichsrathe die „Ertheilung des Absolutoriums" überwies. Infolge dessen ward die oberste Rechnungs- und Controlbehörde durch die Verordnung vom 21. November 1866 vollkommen zugleich mit dem System der Staatsbuchhaltungen umgestaltet. Sie empfing jetzt den Namen des „Obersten Rechnungshofes" mit der ausdrücklichen Bestimmung, daß auch die ganze Verwaltung des „Staatsvermögens" nebst allen Rechnungen der Staatsbehörden" der Controle desselben unterstehe. Das Elaborat desselben, der „Centralrechnungsabschluß", ist im Laufe des zweiten Jahres „der verfassungsmäßigen Prüfung und Abfertigung zuzuführen", sodaß, wenn sich Widersprüche in der Verwaltung „mit den bestehenden Vorschriften und Verwaltungsgrundsätzen ergeben" (§. 7), „welche die Bestimmungen des Finanzgesetzes, d. h. des festgestellten Staatshaushaltsetats zum Gegenstande haben", die Abgeordneten darüber entscheiden (§. 14). Vgl. die obigen zwei Artikel in der „Zeitschrift für Staatswissenschaft" S. 53 fg. Fast gleichzeitig wurde eine eigene „Staatsschuldencontrolcommission" durch das Gesetz vom 25. August 1866 errichtet, die, aus den Häusern des Reichsraths gewählt, zugleich den „Umlauf der Banknoten" zu überwachen hat; nach Gesetz vom 8. Januar 1867 sollen sogar alle Erlasse, welche die Anfertigung oder Ausgabe von Staatsnoten verfügen, zu ihrer Gültigkeit erst der Gegenzeichnung dieser Staatsschuldencontrolcommission bedürfen, „bei persönlicher Haftung

der betheiligten Organe". Diese Commission ward nun infolge der Verhältnisse zu Ungarn aufgelöst und die Wirksamkeit derselben auf die Commission des cisleithanischen Reichsraths übertragen in Ausführung des Art. 22 des Gesetzes vom 21. December 1867; zugleich erhielt die Commission die Controle der nicht gemeinsamen schwebenden Schuld (Gesetz vom 10. Juni 1868). — Ueber das Controlwesen der übrigen deutschen Staaten s. Czörnig, a. a. O.: Baiern, S. 52—55; Würtemberg, S. 59—64. Vgl. dazu Herdegen, „Würtembergs Staatshaushalt 1848" (Von der Restverwaltung, S. 368 fg.). Baden, Czörnig, S. 72—78; namentlich Regenauer, „Staatshaushalt des Großherzogthums Baden 1863", sehr ausführlich S. 23—58. Für das Königreich Sachsen außer Czörnig, S. 41—47, s. besonders eingehend Dr. Ernst Löbe, „Handbuch des königl. sächs. Etat-, Kassen- und Rechnungswesens mit Einschluß der (rechnungsmäßigen) Staatshaushaltscontrole 1884".

In Rußland ist nun mit der neuen Organisation des Rechnungs- und Kassenwesens gleichzeitig eine durchgreifende Umgestaltung des Controlwesens eingeführt. Die Stellung des letztern ist in mancher Beziehung eigenthümlich; seine letzte Organisation ist vom Jahre 1861. Die oberste Staatscontrole hat ihr Centrum in Petersburg, bildet aber einen das ganze Reich umfassenden Körper, der zugleich alle Inspectionen und Revisionen ausübt und, mit dem vollen Rechte eines selbständigen Ministeriums ausgerüstet, neben den andern Ministerien steht. In jedem Gouvernement befindet sich wieder eine Controlkammer. Sie entscheiden über alle die Controle betreffenden Beschwerden und Klagen mit Ausnahme der Verbrechen; nur bei Competenzconflicten unter den Ministerien tritt der Senat ein. Den Mangel des gerichtlichen Verfahrens theilt Rußland mit dem ganzen Continent. Wie schon erwähnt, arbeitet diese Controle in Gemeinschaft mit dem Finanzministerium den Staatsvoranschlag aus — wunderlich genug, da es doch das letztere controliren soll. Jährlich hat dann der Reichscontroleur dem Reichsrathe und dem Kaiser einen Bericht über die Staatswirthschaft vorzulegen (der zugleich deutsch und französisch gedruckt wird). Diese treffliche Uebung besteht seit 1866, und bietet fast das einzige öffentliche Material zur Beurtheilung des Staatshaushalts. Auf Grund dieser vom Senat veröffentlichten Berichte ist das Werk von Wl. Besobrasow: „Revenus publics de la Russie, leur classification, leur situation actuelle et leur mouvement 1868—72" (Petersburg 1872; „Mém. de l'Acad. des Sciences"), bearbeitet, die erste wissenschaftliche Behandlung dieses so wichtigen Gebiets. Ein sehr gutes, leider etwas zu kurzes Bild über die Rechnungscontrole in Rußland mit specieller Darstellung ihres Verhältnisses zum Staatsrath, in welchem dem sogenannten Oekonomiedepartement die Aufgabe der ersten Prüfung sowol der einzelnen Ministerbudgets als des Reichsbudgets übergeben ist, gibt uns

die kleine werthvolle Schrift von Raffalowich: „Die russischen Finanzen seit dem letzten orientalischen Kriege 1876—83", bearbeitet von M. Reische (1884). Discussion des Reichsbudgets in der Vollversammlung des Staatsraths und Votirung derselben. Daneben besteht als selbständiges Organ die sogenannte „Reichscontrole", organisirt wie im Ministerium mit der Spitze des „Reichscontroleurs". Ihre „rechnungsmäßige Controle" findet für jede Provinz statt; die Minister mit ihren Rechnungsdepartements sind dieser Controle unterworfen. Gerade in dieser Einheit der Controle, die früher nur eine provinzielle war, besteht die neueste Gestalt dieses Controlwesens, die, seit Alexander I begonnen, jetzt vollkommen rechnungsmäßig durchgeführt ist. Neben der eigentlichen Controle hat dann der Reichscontroleur noch dem Kaiser persönlich Bericht abzustatten, und werden dessen eigenhändige Bemerkungen den Departements mitgetheilt „als Sporn zur Besserung und Abhülfe". — Italiens Controlsystem beruht im wesentlichen auf dem französischen, ist aber seit 1869 in den einzelnen Gebieten der Verwaltung sehr vereinfacht. Die Grundlage ist das nach vielfachen Berathungen am 22. April 1869 erlassene Gesetz über die gesammte Contabilità des Staats; Grundgedanke ist auch hier das einzelne Ministerialbudget, welches aber unter der Zustimmung und daher Mitverantwortlichkeit des Finanzministers steht. Das Gesetz verbietet ausdrücklich die Ueberschreitungen (revirements) (a 39); die Minister allein — im Unterschiede von der französischen Comptabilité — haben das Recht der Anweisungen, und im Streitfalle entscheidet der oberste Rechnungshof. Dieser, Corte dei Conti, hat seine Organisation durch das Gesetz vom 14. August 1862 empfangen, nach dem Vorbild der Cour des Comptes. Auch für diesen Corte dei Conti gelten die drei maßgebenden Grundsätze: zuerst ist er kein Gericht, sondern die oberste Revisionsbehörde für alle öffentlichen Rechnungslegungen, die er zu prüfen hat; zweitens hat er jede Rechnung durch sein visto zum Rechnungsabschluß zu bringen; drittens aber erscheint auch er als verfassungsmäßiges Controlorgan vermöge des Grundsatzes, daß er jeden Zweifel über die Richtigkeit der Rechnung der Kammer vorzulegen hat. Hierzu muß das bei Schanz, „Finanz-Archiv", I, 2, S. 450 fg., mitgetheilte ausführliche Gesetz vom 17. Februar 1884 über das General-Rechnungswesen hinzugefügt werden, das speciell das Verhältniß der Controle über die finanziellen Verträge des Staats (dei contratti, T. I) behandelt und ordnet. — Ueber das Rechnungswesen in Dänemark wissen wir nichts zu sagen, als was über seine verfassungsmäßige Controle aus der Verfassung von 1849—66 bereits im ersten Bande gesagt worden ist.

Dritter Abschnitt.

Die Geldverwaltung des Staatshaushalts.

Wesen derselben.

Indem wir jetzt diesen dritten Theil des Staatshaushalts als einen selbständigen hinstellen, müssen wir seinen Inhalt möglichst bestimmt charakterisiren.

Die Geldverwaltung des Staatshaushalts enthält die Ordnung des Verhältnisses zwischen Staatshaushalt und Geldwesen überhaupt und beruht darauf, daß, indem alle Einnahmen und Ausgaben des Staats in Geld abgeleistet werden, diese Verwaltung zu einer der Grundlagen für den Haushalt selber wird. Dieses Verhältniß hat nun zwei Seiten. Zuerst bezieht sich dasselbe auf die Ordnung der Geldeinheiten oder das Münz- und Währungswesen, dann auf die Verwendung der großen Kassenbestände des Staatshaushalts und zwar als eines wichtigen Gliedes der ganzen volkswirthschaftlichen Geldbewegung.

Auf diesem fast unmeßbaren Gebiete muß nun die Finanzwissenschaft in vollem Maße das Recht in Anspruch nehmen, Kenntniß und Verständniß desselben als eines Theils der Nationalökonomie vorauszusetzen. Sie kann sich auf die einzelnen Fragen dabei nur dann einlassen, wenn sie eben als einzelne auftreten. Im System des Ganzen muß sie sich begnügen, die Stellung und die hochbedeutsamen Principien derselben für die allgemeine Finanzverwaltung, soweit es in der Kürze thunlich ist, festzustellen.

A. Das Münz- und Währungswesen und der Staatshaushalt.

Das Münzwesen enthält die Gesammtheit aller derjenigen Gesetze und Einrichtungen, vermöge deren der Staat ein bestimmtes Gewicht der (edeln oder unedeln) Metalle (das Grundgewicht), nach seinem Feingehalte eintheilt, wodurch der Münzfuß entsteht, und dann diese geschehene Eintheilung durch seinen Stempel in irgendeiner Form öffentlich documentirt; der Pro-

ceß, in welchem dies geschieht, ist dann das Prägungswesen und das Product des letztern die Münze.

Das Währungswesen dagegen ist an sich ganz gleichgültig gegen das Münzwesen, da es auch das Papiergeld umfaßt, und bedeutet die Gesammtheit derjenigen gesetzlichen Bestimmungen, vermöge deren irgendeiner Form des Geldes das Zahlungsrecht verliehen wird. Dieses Zahlungsrecht als solches — das man als Währungslehre denn doch endlich von dem Münzwesen gründlich scheiden sollte — kann wieder entweder ein blos auf die öffentlichen Kassen beschränktes sein, und heißt dann Staatswährung; oder es kann für jede Zahlung ohne Unterschied eingeführt werden, und heißt dann Verkehrswährung. Es kann ein Staat auch fremdem Gelde eine Währung geben; der Regel nach wird jedoch nur das von ihm ausgegebene Geld ein solches Zahlungsrecht haben. Hat ein Geld keine Währung, so ist seine Annahme eine Sache des freien Uebereinkommens; ich kann gegen den Willen des zur Zahlung Berechtigten auch mit 1000 Pfd. St. keine Mark bezahlen. Hat es die Währung, so muß es ohne Rücksicht auf seinen Werth von jedem an Zahlungsstatt angenommen werden. Dabei hat das Metallgeld regelmäßig beide Währungen, das Papiergeld oft nur die Staatswährung. Daß dasselbe auch dann im Verkehr angenommen wird, beruht auf seiner gesetzlichen Fähigkeit, mit demselben statt mit Metallgeld Steuern zu zahlen. Der Werth, den es dadurch empfängt, heißt dann die Steuerfundation; aus naheliegenden Gründen reicht diese Steuerfundation jedoch nur etwa bis zum dritten Theil der jährlichen Gesammtsteuersumme vollständig aus, und der Werth des reinen Staatspapiergeldes sinkt in dem Maße, in welchem seine Summe diesen Betrag übersteigt. Das sind die allgemeinen Grundsätze für das Währungswesen.

Die Principien des allgemeinen Werthgesetzes bewirken nun, daß sowol das Metall- wie das Papiergeld in einem beständigen Wechsel ihres Werthes begriffen sind. Und da nun der Staat seine Einnahmen wie seine Ausgaben stets auf dieses Geld reduciren muß, ohne daß er auch bei vollster souveräner Macht im Stande wäre, das Werthgesetz und mit ihm den Werthwechsel des Geldes zu ändern, so ergibt sich der Satz, durch welchen die

Nationalökonomie mit der Finanzverwaltung auf diesem Punkte untrennbar zusammenhängt, daß nämlich der Staat bei gleicher Summe von Einnahmen und Ausgaben mehr Werth empfängt, wenn der Werth des Geldes steigt, und weniger, wenn der Werth des Geldes sinkt.

Die höchst ernsten Folgen, welche sich für die Volkswirthschaft aus diesem unabänderlichen Gesetze des Werthwechsels ergeben, muß die Finanzwissenschaft der Nationalökonomie überweisen. Dieselben zeigen, daß durch diesen Werthwechsel des Geldes große Summen gewonnen und verloren werden. Allein der Staat soll keinen Erwerb durch seinen Einfluß auf das Münz- und Währungswesen anstreben; es ist überflüssig, das hier zu beweisen. Dagegen steht ein anderes für ihn fest.

Da nämlich sein ganzer Haushalt auf der strengsten Ordnung des Verhältnisses zwischen Einnahmen und Ausgaben beruht, die erste große Basis dieser Ordnung aber die Festigkeit des Werthes des Geldes ist, in welchem er Einnahmen und Ausgaben berechnen muß, so folgt, jetzt ganz abgesehen von tausend andern Fragen, die sich hier kreuzen, unzweifelhaft für die gesammte Finanzverwaltung, daß der Staat alles thun muß, was er seinerseits vermag, um den Werth seines Geldes beständig gleichmäßig zu erhalten.

Da nun der Werthwechsel an sich der staatlichen Gesetzgebung sich entzieht und seinen eigenen Weg geht, so beschränkt sich für die Finanzverwaltung die Frage einfach darauf, was denn innerhalb der Macht des Staats liegt, um diese Gleichmäßigkeit im Werthe des Geldes wenigstens nach einer Seite hin festzustellen.

Hier nun eröffnet sich ein weites Gebiet, das wir nicht betreten können. In seiner bestimmten Beziehung zum Geldhaushalt jedoch muß man nach den zwei großen Geldarten zwei leitende Grundsätze unterscheiden, deren weitere Begründung speciellen Arbeiten vorbehalten bleiben muß.

Für das Metallgeld aller Art muß die Finanzverwaltung die möglichst genaue Ausprägung der Münzen herstellen, die so weit gehen muß, als überhaupt die Technik zu reichen vermag. Denn es ist klar, daß bei der millionenfachen Wiederholung des

kleinsten Fehlers bei jeder Münze zuletzt eine große Störung im Ganzen sich ergibt, welche sich zuletzt immer in der Steigerung der Nominalpreise für den Staatshaushalt äußert. Es ist daher Grundsatz in ganz Europa, daß das Münzwesen als ein integrirender Theil der Finanzverwaltung anerkannt wird.

Wesentlich anders verhält es sich mit dem Papiergelde. Es ist in unserer Zeit wol nicht mehr nothwendig, mit besonderer Darstellung erst nachzuweisen, daß der Staat dem Papiergelde zwar die Währung, aber nicht den Werth verleihen kann, sondern daß dieser Werth stets auf der Möglichkeit beruht, das Papiergeld entweder bei der reinen Staatswährung an der Stelle des Metallgeldes für die öffentlichen Zahlungen aller Art zu gebrauchen, oder aber es zu seinem Nennwerthe gegen Metall einzulösen. Da nun der Staat bei der Emission von Staatsnoten wissen muß, daß er, sowie der Werth der letztern sinkt, alle seine Einnahmen nur in dem entwertheten Papiergelde beziehen wird und daher gleichfalls seine Ausgaben in demselben zu machen hat, und daß mithin die Preise aller Dinge auch für ihn mit der Unterdifferenz des Papiergeldes gegenüber dem Metallgelde steigen, und dadurch zwischen der Nominalziffer der Einnahmen und dem wirklichen Betrage der Ausgaben ein Unterschied entsteht, der sich schließlich doch nur durch die Erhöhung der Steuern ausgleicht, so ist es die unabweisbare Aufgabe aller Finanzverwaltung, das emittirte Papiergeld so bald als thunlich einzuziehen und damit entweder directe Metallwährung oder einlösbares Papiergeld an dessen Stelle zu setzen. Denn in der That wird jede Emission von Staatsnoten der Sache nach zu einer Form der Anticipation der Steuern, und muß nach den Grundsätzen behandelt werden, mit welchen das ganze Staatspapiergeld dem Creditwesen des Staats angehört. Deshalb müssen wir die Frage, wie diese Einziehung zu geschehen hat, auf die Lehre vom Staatscredit verweisen. Ueber die großen Nachtheile zu reden, welche die Störung aller Werthordnung durch uneinlösbares Papiergeld auch für die Volkswirthschaft hat, ist hier überflüssig.

B. Die Banken und der Geldhaushalt des Staats.

Auch hier stehen wir nicht an, anstatt uns auf die Natur und Function der Banken für die Geldbewegung der Volkswirthschaft einzulassen, uns auf die einfachen Grundsätze für das Verhältniß derselben zum Staatshaushalt streng zu beschränken.

Alle Beziehungen der Banken zum Staatshaushalt reduciren sich auf zwei Hauptgebiete. In dem ersten erscheint die Bank als ein wichtiges Organ für den Staatscredit, in dem zweiten bildet sie ein ebenso wesentliches Organ für die Geldverwaltung des Staats.

1) Banken und Staatscredit.

Was nun die Bank als Organ des Staatscredits betrifft, so ist es nothwendig, zwei wesentlich verschiedene Functionen derselben hier zu scheiden. Wir nennen dieselben die Betheiligung der Bank an dem Geschäftscredit des Staats und an dem Notencredit desselben.

Der Geschäftscredit des Staats bei der Bank tritt da ein, wo der Staat für gewisse laufende Zahlungen seinen Credit bei der Bank mit der anerkannten Bestimmung benutzt, die ganze creditirte Summe in kurzen Terminen geschäftsmäßig zurückzuzahlen. Das kann fast nur auf dem Wege von Wechselgeschäften geschehen, sei es durch Escomptirung von Staatswechseln, sei es durch Wechselausstellung der Bank. Hier ist der Staat ein gewöhnlicher Kaufmann, hat sein Conto und saldirt es. Es ist kaum weiteres darüber zu bemerken. Ob Staat und Bank dabei in Noten oder in baar arbeiten, ist für dieses Gebiet ganz gleichgültig und Sache der Berechnung des Escomptefußes und eventuell des Agios. Es ist das Portefeuille des Staats bei der Bank, um das es sich hier handelt. Freilich kann dieses Geschäft sehr leicht in den Notencredit übergehen, und es ist sehr nothwendig, hier eine feste Grenzbestimmung aufzustellen.

Denn der eigentliche Notencredit jeder Bank an den Staat beginnt da, wo der Credit, den der Staat bei der Bank

aufnimmt, die letztere zwingt, mehr Noten auszugeben, als ihre eigenen Fundationsverhältnisse es gestatten. In diesem Falle muß der Staat für eine solche Mehrausgabe von Noten der Bank eine genügende Deckung geben. Der Proceß, durch den dies geschehen kann, ist selbst wieder ein doppelter, obwol derselbe stets dem gleichen obersten Grundsatz unterliegt. Zuerst kann der Staat eine solche Deckung für die ihm creditirten Noten dadurch geben, daß er die Bank direct oder indirect zum Verwalter seiner Einnahmen macht; und dieser Fall gehört der folgenden Geldverwaltung des Staatshaushalts durch die Bank an. Dann aber kann er der Bank Werthpapiere als Pfand für die geliehenen Noten übergeben, mit dem Recht, diese Werthpapiere zu veräußern, wenn er den geliehenen Betrag nicht binnen einer bestimmten Frist zurückzahlt. Mit dem Depot solcher verpfändeten Werthpapiere tritt dann der Staat wenigstens juristisch in das Lombardgeschäft hinein und ist damit allen Bestimmungen der Bankstatuten über die Lombardirung rechtlich unterworfen. Die Frage, wann der Staat solche Geschäfte mit der Bank machen soll und wozu er solche Lombardcredite eingeht, gehört dann wieder dem Staatscreditwesen. Allein für Wechsel- wie für Notencredit des Staats gilt ein gemeinsamer leitender Grundsatz, welcher, indem er tief in die Volkswirthschaft hineingreift, das staatswirthschaftliche Princip für die Benutzung alles Bankcredits durch den Staatshaushalt bilden muß.

Schon dadurch nämlich, daß der Staat durch einen solchen Credit die für das kaufmännische Geschäft erforderlichen Noten für sich in Anspruch nimmt, bedroht er die verfügbaren Mittel der Bank, vor allem die Notenreserve, was sich sofort im Steigen des Discontos äußert. Geht er mit seinen Ansprüchen dann noch weiter, so zwingt er die Bank, durch die Größe ihrer Emission die feste Valuta der Noten zu stören und damit die ganze Werthordnung der Volkswirthschaft zu bedrohen. Es muß daher als das oberste Princip aller Benutzung des Notencredits durch den Staat festgehalten werden, daß er, wenn er die Notenreserve angreift, dieselbe so schnell als möglich wieder durch seine Rückzahlung ersetzen muß, während er niemals sich einen Notencredit eröffnen darf, der, wenn auch erst in seinen spätern Fol-

gen, den Paricurs der Noten gefährdet. Jede andere Form der Anleihe ist dieser Form vorzuziehen.

Anders gestaltet sich die Sache, wo es sich um die Geldverwaltung des Staats in Verbindung mit der Bank handelt.

2) Banken und Geldverwaltung.

Im allgemeinen beruht die Verbindung der Banken und der Geldverwaltung des Staats darauf, daß die in den regelmäßigen Kassenbeständen der Finanzen liegenden Beträge der Geldbewegung der Volkswirthschaft entzogen werden und gänzlich unbenutzt in derselben liegen bleiben. Der Betrag, den solche Kassenbestände der Kassen ausmachen, beziffert sich wol in den meisten Staaten auf ungefähr 10 Proc. der gesammten Staatseinnahmen; um diese 10 Proc. hat die Volkswirthschaft weniger Geld zu ihrer Verfügung. Wird dagegen dieser Betrag der Bank übergeben, so ist nicht blos die an sich verwerthbare Summe des Geldes um so viel größer, sondern sie trägt dem Staate auch noch einen Gewinn an Zinsen, der ungefähr dem Zinsfuße des Giros in einer Bank gleichkommt. Es ist daher ein natürliches Bestreben jeder guten Geldverwaltung, ihre verfügbaren Summen vermöge der Banken dem Geldbedarf der Volkswirthschaft beständig zur Verfügung zu stellen.

Dafür nun gibt es verschiedene Hauptformen, aber freilich nur ein oberstes Princip. Diese Uebergabe aller verfügbaren Gelder an die Bank hat zu ihrer Voraussetzung, daß die Bank selbst unbedingte Sicherheit und zwar nicht blos für das Kapital des Staats, sondern auch für ihre augenblickliche Zahlungsfähigkeit für jede Summe bietet, welche der Staat innerhalb seines Contos bedürfen kann. Und da nun bei der Größe solcher Summen auch die solideste Bank der Welt, wie die englische und französische, vermöge der Natur ihres Geschäfts wol schwerlich jemals alleinstehend dafür Garantie zu bieten vermag, daß ihre Baarkassen dafür in jedem Augenblick ausreichen, so erscheint als die eigentliche, letzte Grundlage für ein solches Verhältniß der intime gegenseitige Verkehr mit wenigstens Einer großen andern Bank, um bei plötzlich andrängenden Staatsforderungen sich gegenseitig entweder direct oder indirect

aushelfen zu können. Es ist, trotz aller Sicherheit des Kapitals, daher weder rathsam noch kommt es vor, daß der Staat auch seiner eigenen Bank seine Baarvorräthe anvertraut, wenn sie blos eine National- und keine Weltbank ist. Darauf beruht die sehr verschiedene Stellung, welche die beiden Banken von England und Frankreich gegenüber der deutschen und der österreichischen Bank in dieser Beziehung zu dem Geldhaushalt ihrer bezüglichen Staaten einnehmen. Wir charakterisiren dieselbe hier mit kurzen Worten; ein weiteres Eingehen würde gerade wegen der Besonderheit der Verhältnisse uns an diesem Orte zu weit führen.

3) Vergleichung.

Die Stellung der Englischen Bank in Beziehung auf unsere Frage ist wol in der Hauptsache schon oben hinreichend bezeichnet. England hat die Gesammtheit seiner Einnahmen an die Bank überwiesen, sodaß sie die Hauptkasse der Finanzen ist, und in ihren Consolidated Fund nicht blos alle Eingänge aufnimmt, sondern auch alle Ausgaben gegen die (drei) Arten der Anweisungen (Orders) leistet. Voraussetzung und Folge davon ist, daß die Englische Bank zugleich die ganze Buchhaltung des Staats führt, und daß der letztere die Girozinsen — denn das sind sie eigentlich — seines Guthabens als Deckung für die Kosten seiner obersten Finanzbuchhaltung benutzt. Neben diesem großen Vortheil für die Finanzen ergibt sich der zweite größere, daß durch dieses Verhältniß die englische Banknote zugleich als auf der Gesammteinnahme des ganzen Reiches fundirt erscheint, was gerade bei England von entscheidender Bedeutung ist, weil es dadurch in allen seinen fernliegenden Colonien seine Noten zugleich auf die ganze Finanzwirthschaft dieser Colonien fundirt. Dadurch wird es der Bank möglich, den englischen Staatscredit überhaupt aufrecht zu halten, indem sie verpflichtet ist, die Bills of Exchequer, welche die eigentlichen Staatsnoten Englands bilden, stets zu honoriren, und England daher den Curs dieser Bills vollständig al pari hält. So ist der Charakter der Verbindung der Bank mit dem Staatshaushalt weder auf die Ueberschüsse der Staatskassen, noch auf einen Wechselverkehr beschränkt,

sondern erscheint als eine der Sache nach vollständige Verschmelzung der Geldverwaltung des gewaltigen britischen Reichs. mit dem Geldwesen der Bank von England. Und das wieder hat es möglich gemacht, daß diese Bank zum leitenden Organ für den Geldverkehr der ganzen Welt hat werden können, wie es Badgehot in seinem „Lombardstreet" so charakteristisch dargestellt hat. Neben ihm hat Hankey, „Principles of Banking" (1877) die Organisation dieser englischen Bankverwaltung des Staatshaushalts (1100 Angestellte!) und namentlich die Einrichtung und Führung der Staatshauptbücher (der Ledger) klar gemacht; dazu hat Philippovich, a. a. O., viel historisch und formell Wichtiges hinzugefügt, sodaß man sagen kann, daß hier die Kenntniß der Hauptsachen bereits ein öffentliches Eigenthum geworden ist. Vgl. dazu noch Philippovich, „Ueber Geldverwaltung", in Schanz, „Archiv für Finanzwesen", I, 2, besonders aber die höchst werthvollen und lehrreichen „Extraits des Enquêtes parlementaires anglaises sur les Questions de Banques, de circulations et de crédit" von Caullez und Juglar (5 Bde., 1865), namentlich den Band über die „Enquête de 1858 sur la législation des Banques", welcher ausgezeichnetes Material für die eingehende Beurtheilung des ganzen Bankwesens Englands bietet und auf den wir besonders aufmerksam machen.

Das ist ein anderes in Frankreich, wo das Verhältniß der Finanzen zur Bank wenigstens im einzelnen stets mit einem gewissen Geheimniß umgeben ist. In Frankreich hat die Bank officiell weder mit den Einkünften des Staats zu thun, noch besorgt sie die Rechnungen und Ausgaben desselben. Allein schon seit Napoleon I. hat es sich als höchst praktisch erwiesen, die Kassenbestände und die Ueberschüsse der Finanzkassen, namentlich der jetzigen Arrondissementskassen der Trésoriers-payeurs der Bank auf dem Wege von Wechseln den letztern zu überweisen, und es dadurch möglich zu machen, daß das Finanzministerium sich bei der Bank ein gewaltiges Conto in der Form eines gewöhnlichen Bankcredits eröffnet, dessen Deckung dann eben in den Wechseln besteht, welche die Trésoriers-payeurs auf sich ziehen lassen. Damit ward die Form einer öffentlichen Gemeinschaft mit der Bank vermieden, während doch der Effect derselbe

bleibt; wenn es die Finanzen für nothwendig halten, können auf diesem Wege alle disponibeln Einnahmen Frankreichs, ohne daß der Geldmarkt es weiß, auf Jahre hinaus der Bank zur Verfügung gestellt werden. Das ist es, wodurch es der Banque de France nach 1870 möglich ward, ohne eine bedenkliche Steigerung ihrer Notenemission einen so großen Theil der 5 Milliarden-Schuld zu übernehmen, indem sie langsichtige Wechsel in ganz Europa ausgab, welche von den großen Geldaristokraten willig angenommen wurden, weil man die Bedeckung dieser Wechsel eben in den Wechseln der Trésoriers-payeurs und damit in der Gesammtheit aller Einnahmen Frankreichs vorhanden wußte. Freilich konnten nach der Natur der Staatseinnahmen diese Wechsel nur successive eingelöst werden, und bildeten somit eine Schuld des Staats an die Bank, da dieselben in der That nur eine andere Form der englischen Exchequer-bills waren, nur daß sie nicht wie diese direct in den Geldverkehr eintreten konnten, sondern längere Zeit in den Portefeuilles der großen Geldinstitute still liegen mußten. Auf diese Weise hat Frankreich einen wesentlichen Theil seiner 5 Milliarden in Wechseln bezahlen können; freilich mußte sich daraus ergeben, daß dasselbe dadurch zu einer beispiellos großen schwebenden Schuld kam, und daß diese dette flottante mit ihrer beständigen Einlösungslast die eigentliche Schwierigkeit des ganzen französischen Budgets bildet und noch lange bilden wird.

Alle dem gegenüber ist nun das Verhältniß des Deutschen Reichs zu seiner Bank ein höchst einfaches, während dasjenige Oesterreichs zur Oesterreichisch-Ungarischen Bank im Gegentheil ein vielfach complicirtes ist. Bei der Gründung der Deutschen Bank dachte man sich, als das Reichsbank-Gesetz vom 15. März 1875 entworfen ward, offenbar etwas Aehnliches als das, was in England oder Frankreich bestand, aber es mußte bald klar werden, daß dergleichen noch auf Jahre hinaus nicht möglich, ja verfassungsmäßig fast unmöglich sei. Denn da das Deutsche Reich keine Staatsfinanzen, sondern nur Bundesfinanzen haben konnte, so konnte man auch das ganze Verhältniß gar nicht einheitlich formuliren, sondern mußte sich mit dem §. 22 begnügen, nach welchem das Reich die Bank verpflichtet, „ohne Entgelt für Rechnung des Reichs Zahlungen anzunehmen und bis auf

die Höhe des Reichsguthabens zu leisten", wobei sie zugleich berechtigt ward, „dieselben Geschäfte" für die Bundesstaaten zu übernehmen. Der Girogewinn, den sie dafür bezieht — das Bankgesetz stellt die Sache für manche wol kaum klar genug dar — dürfte doch gelegentlich kaum ausreichen, um als Aequivalent für die Verpflichtung zur Einlösung der Reichskassenscheine zu gelten! (S. Gesetz vom 29. Juli 1875, durch welches die Bank nach englischem Muster, aber ohne englische Grundlage zur Reichshauptkasse erklärt wird.) Es ist eben nur noch eine Reichsbank und keine Weltbank. Von dem Rechte zur Uebernahme einer Staatskassenstellung auch für einzelne Bundesstaaten des Deutschen Reichs ist nicht viel die Rede. Immerhin betrug der Saldo des Reichscontos, das einer eigenen Abtheilung untersteht, doch einige 40 Mill. Mark. Hier sind noch viele Hauptfragen unerledigt.

Von ganz besonderer Natur sind die Verhältnisse der Oesterreichisch-Ungarischen Bank zur Oesterreichisch-Ungarischen Monarchie. Abgesehen von dem Dualismus, der auch hier platzgegriffen hat, und auf den wir uns an dieser Stelle nicht einlassen können, ist das durchaus Eigenthümliche für Bank und Staat, was sonst in keinem Lande vorkommt, daß Oesterreich-Ungarn allerdings nie daran gedacht hat, die Bank zu einer Staatshauptkasse zu machen, was seine sehr guten Gründe hatte, daß aber Oesterreich-Ungarn zwei Arten von Papiergeld mit allgemeiner Währung besitzt, die bankmäßig sehr gut fundirte Banknote und die nur auf die Steuer mit ungefähr der Hälfte ihres Betrags fundirte Staatsnote. Da eine solche doppelte Gestalt des Papiergeldes mit so tief verschiedener Fundation denn doch selbst innerhalb desselben Reichs unmöglich erschien, so wurden beide Arten des Papiergeldes dadurch zum gleichen Werth zurückgebracht, daß der Staatsnote neben ihrer ursprünglich sehr beschränkten Staatswährung nun auch 1862 die unbeschränkte Verkehrswährung verliehen ward, sodaß die Bank, indem sie ihre wohlfundirten Banknoten auslieh, verpflichtet ward, Staatsnoten als Einlösung ihres Portefeuille zu demselben Fuß wie die Banknote anzunehmen. Damit entstand ein ganz eigenthümliches Rechtsverhältniß auf der einen Seite, und ein ebenso eigenthümliches Verkehrsver-

hältniß im Geldwesen auf der andern; man kann es nicht kürzer bezeichnen, als daß die Bank mit ihrem Vermögen die factische Deckung der Staatsnoten geworden, und beide Arten von Papiergeld damit zum gleichen Curse gelangt sind — ein Verhältniß, welches allen Ernstes streitig werden muß, wenn entweder der Staat die Goldwährung einzuführen gedenkt, oder das Handelsbündniß mit Ungarn sich auflösen sollte.

Zweites Hauptgebiet.

Die Staatsausgaben.

Man wird wol die selbständige Darstellung der Staatsausgaben am besten mit der Frage beginnen, warum dieselben, obwol sie doch logisch einen eigenen Theil der Finanzverwaltung enthalten, doch erst in neuester Zeit zu einer eigenen Abtheilung in der Finanzwissenschaft geworden sind. Im allgemeinen kann man allerdings sagen, daß dies auf der immer klarer werdenden wirthschaftlichen Auffassung des ganzen Staatsfinanzwesens beruht; allein der Grund, weshalb wir jetzt eine selbständige Behandlung derselben für Theorie sowol als für Praxis fordern, liegt denn doch tiefer.

Wir würden ihn darin suchen, daß sich mit den rein formalen Begriffen der Ausgaben auf Grundlage der allgemeinen historischen Entwickelung des gesammten Staatslebens eine staatswirthschaftliche Auffassung derselben verbunden hat, durch welche es möglich und zugleich nothwendig wird, dieses ganze Ausgabewesen in seinem Unterschiede von Einnahmen und Haushalt selbständig für sich zu betrachten.

Es wird demgemäß unsere Aufgabe sein, diesen Gesichtspunkt unserer folgenden Darstellung zum Grunde zu legen, indem wir von dem einfachen formalen Begriffe aus in der geschichtlichen Entwickelung nachweisen, wie heute das Ausgabewesen sich zu seinem eigenen Systeme ausgebildet hat.

Daß wir auch hier die frühere Basis verlassen, wird uns hoffentlich dem Ziele gegenüber, das wir anstreben, nicht zum Vorwurf gereichen.

Formale Begriffe.

Die formalen Begriffe des Ausgabewesens sind einfach.

In der Wirthschaft des Staats wie in der Einzelwirthschaft ist die Zahlung der Proceß, mit welchem der Preis für dasjenige gegeben wird, was die Wirthschaft für ihre Bedürfnisse gebraucht. Die Zahlung als solche wird dabei von den Kassen des Geldhaushalts geleistet und in dem Rechnungswesen desselben verrechnet und als ein großes, den Staat auf allen seinen Punkten umfassendes Ganzes aufgestellt. Daher fallen Zahlungswesen und Ausgabewesen hier in Form und Effect zusammen.

Es ist ferner klar, daß ihrem letzten Ziele nach jede Zahlung als Ausgabe einem bestimmten Bedürfniß des Staats so gut, wie bei dem Einzelnen entspricht, und daß man daher mit vollem Recht sagen wird, daß die Staatsausgaben zunächst nichts anderes sind und bedeuten als das in Geld ausgedrückte System der Bedürfnisse des Staats. Und da nun im Staate diese Bedürfnisse nicht blos empfunden, sondern im Plane der Staatswirthschaft genau berechnet und im Staatswirthschaftsgesetz zum geltenden Rechte erhoben sind, so fallen hier die Staatsausgaben unter das Budget und sein Recht, indem sie theils als Bewilligungen, theils als Genehmigungen erscheinen. Auch hier ist kein rechter Platz für ihre Selbständigkeit.

Endlich ist es gewiß, daß mit diesen Ausgaben der Proceß abschließt, den wir als die nächste Beziehung aller Staatswirthschaft zur Volkswirthschaft bezeichnet haben. Während in den Einnahmen des Staats das Geld die Einzelwirthschaft verläßt, um im Geldhaushalt desselben für gewisse Zeit öffentliches Eigenthum zu werden, sind es die Ausgaben, durch welche das letztere wieder in die Privatwirthschaft zurückkehrt, um hier für die letztere der individuellen Kapitalbildung zu dienen. Es ist im Sinne der technisch-formalen Finanzverwaltung auch hierüber nichts Besonderes zu sagen.

Seine eigenthümliche Bedeutung gewinnt das Gebiet erst da, wo wir von einer besondern Geschichte desselben reden können.

Elemente der Geschichte der Staatsausgaben.

Es ist nicht gleichgültig festzustellen, daß es deshalb noch keine Staatsausgaben gibt daß etwas für den Staat ausgegeben wird, und zweitens daß die Leistungen für den Staat, obwol sie oft genug Leben und Eigenthum der Einzelnen verzehren, ebenso wenig Staatsausgaben bilden. In der That beginnt alles, was Staatsausgabe heißt, überhaupt erst da, wo eine solche Ausgabe einerseits durch den gemeinsamen organischen Willen des Staats, also durch sein Gesetz, für den Staat selber und damit auch für seine Angehörigen zu einer anerkannten Pflicht, und zweitens erst da und nur in so weit, als diese Pflicht durch eine Geldzahlung erfüllt wird.

Die Leistungen des bürgerlichen Gehorsams, die militärische Dienstpflicht, die amtliche Thätigkeit, die Leistungen für Heerwesen, eventuell Sanitätswesen und anderes sind daher keine Staatsausgaben, obwol sie Ausgaben erzeugen, so wenig wie die Naturalleistungen Einnahmen sind.

Das Entstehen der eigentlichen Staatsausgaben beginnt erst von da an, wo die zur Persönlichkeit erhobene Staatsgewalt für ihr specifisch persönliches Leben und seine Bedürfnisse feste Ordnungen, die Lösung für ihre Verbindlichkeiten feststellt, und für die Deckung derselben bestimmte Gelder von ihren Angehörigen zu fordern versteht.

Das erste geschieht, indem sich aus der ursprünglichen Selbstverwaltung eine Staatsverwaltung bildet, das zweite, indem sich das Staatsbürgerthum für seinen persönlichen Willen eine feste Ordnung in der Verfassung schafft. Welches dabei diese Ordnungen für Verfassung und Verwaltung sind, ist für den Begriff der Staatsausgaben gleichgültig. Beides aber kommt darin zum Ausdruck, daß die Ausgaben so gut wie die Einnahmen, anfänglich nur der persönlichen Wirthschaft des Königthums gehörig, wie wir es oben dargestellt, allmählich zu Ausgaben des Staats im obigen Sinne werden. Darin besteht das Princip der Geschichte derselben.

Wir können daher nur im allerweitesten Sinne sagen, daß die zwei Epochen, welche dem souveränen Königthum voraufgehen, bereits eigentliche Staatsausgaben gehabt haben.

In der Geschlechterordnung ist der Staat nur noch in dem fast inhaltslosen Königthum selbständig, und hat deshalb auch noch gar keine selbständigen Rechte und Verwaltung. Alles was die Gemeinschaft leistet, geschieht durch die Geschlechterkörper. Wir unterscheiden die beiden großen Grundformen derselben als die Geschlechterordnung der freien Bauern und die der Grundherrlichkeit der Lehnsepoche, während die selbständige Persönlichkeit des Staats nur noch in der Würde des Königs und seinem Oberbefehl über das Heer besteht. Hier hat der Staat noch gar keine Ausgaben; an die Stelle derselben treten die persönlichen Leistungen und Lasten zuerst der freien Bauernhöfe, dann des Grundherrn. Hat der letztere Grundbesitz vom König empfangen, so sind seine Leistungen an den König ein persönliches Recht der letztern. Der König selbst ist im Sinne der Staatswirthschaft nur noch ein großer Grundbesitzer. Recht und Inneres werden von Gemeinden oder Grundherren verwaltet; der Mann, der ins Feld zieht, erhält sich selbst; der Staat erscheint mehr in dem Zusammengehören nach außen als in einer innern gemeinsamen Thätigkeit. Es ist die Epoche, in welcher es nur noch die Elemente der Staatswirthschaft, aber keine Selbständigkeit derselben gibt.

In der ständischen Gesellschaftsordnung scheiden und organisiren sich die drei Stände, aber wieder auf Grundlage des Grundbesitzes. Jede ständische Corporation ist ihrerseits eine Grundherrlichkeit; die Folge ist, daß die Verwaltung, und mit ihr daher auch die Ausgaben, den Charakter der Grundherrlichkeit allenthalben und streng durchführen. Ihr Princip ist das der strengen Abgeschlossenheit jeder dieser Körperschaften gegenüber der andern, aber auch gegen den König als Haupt des Staats; der Inhalt derselben ist jene gründliche Verschiedenheit in der Verwaltung des adeligen, geistlichen und bürgerlichen Besitzes sowol als des auf ihm beruhenden Einkommens und seiner Verwendung im socialen Leben, welche eben den ganzen Charakter dieser Zeit bildet. Auch jetzt hat das Königthum namentlich im Anfange noch gar keine selbständigen Aufgaben als die Führung des Heeres. Die ständischen Körperschaften stehen ihm fest abgeschlossen, ja oft feindlich gegenüber. Die Folge ist, daß das Königthum seine Aufgaben und Ausgaben auch jetzt noch nur noch aus eigenen Mitteln deckt; man kann sagen, daß es in

dieser Epoche zwar königliche, aber noch keine Staatsausgaben gibt. Von einem Princip und Recht derselben kann daher auch jetzt noch keine Rede sein. Eben dieses Angewiesensein der Ausgaben des Königthums wird aber zum Streben, sich jene von den Ständen unabhängige Hausmacht zu schaffen, die so tief in die Geschichte der Staatenbildung eingegriffen hat. Und erst in diesem Kampfe des Königthums gegen die ständische Herrschaft beginnt sich auch das Staatsausgabenwesen herauszubilden.

Faßt man nun diese Entwickelung des Königthums vom Standpunkt der Ausgaben auf, so muß man in der Zeit, von der wir hier reden, zwei große Epochen unterscheiden, denen beiden allerdings das allmähliche Auftreten der staatsbürgerlichen Gesellschaft zu Grunde liegt. Wir bezeichnen die erste als die der Staatenbildung in Europa, die zweite als die der Verfassungen. Die erste macht durch das Eintreten der Geldwirthschaft an der Stelle der persönlichen Leistungen und Naturalabgaben eine wirthschaftliche Ordnung der Ausgaben nothwendig und möglich, die zweite verleiht denselben die Freiheit der staatsbürgerlichen Gesellschaft.

In der ersten dieser beiden Epochen geht jener gewaltige Proceß durch Europa, in welchem das Königthum seine Macht entwickelt, die Stände und ihre Verwaltung niederwirft, und das ganze Staatsleben in sich und dem persönlichen Willen des Fürsten concentrirt. In ihm schafft sich die Staatsgewalt gegenüber den Ständen ihre eigenen Einnahmen, aber sie entzieht dabei dem Volke jeden Einfluß auf die daraus gedeckten Ausgaben. Und doch empfängt diese Verwendung durch den Gang der Dinge ihre im wesentlichen festbestimmte Richtung. Denn jener Proceß selbst, welcher die absolute Monarchie erzeugte, war mit beständigen Kriegen um dasjenige begleitet, was wir neben der innern Staatenbildung durch die Verwaltung die äußere oder die Machtbildung der Staaten nennen. Diese nun fordert die stehenden Heere, wie jene ein stehendes Beamtenthum. Neben beiden stellt das Königthum für seine eigenen Bedürfnisse die höchsten Anforderungen. So entstehen die ersten Elemente des Systems der Ausgaben, das noch jetzt gilt; die Verwaltungsausgaben, mit den Ausgaben für das Königthum noch verschmolzen, indem alle Beamte als „Diener“ des Königs gelten, und die

Heeresausgaben, an die sich alsbald die Ausgaben für die Deckung der Schulden anschließen. Jedoch ist von einem Princip für dieselben noch keine Rede. Die Ausgaben werden wie die Verwaltung von dem individuellen Willen und Bedürfniß des absoluten Monarchen beherrscht; das ist der Charakter dieser Epoche.

Und dennoch ist es gerade diese Zeit, welche durch die Einheit, die sie in die Staatswirthschaft im Ganzen bringt, auch die erste große Ordnung des selbständigen Ausgabewesens erzeugt, und zwar in England durch das Princip der Appropriation, in Frankreich in den Comptes rendus, in Deutschland in seinen obersten Rechnungskammern. Die Ausgaben werden ein Theil des Budgets, und die Staatswirthschaft kommt zu dem zunächst ziffermäßigen Bewußtsein von der Summe, welche die Lösung der großen Staatsaufgabe fordert. Die Selbständigkeit in der Berechnung der Ausgaben wird zur Grundlage der guten Verwaltung und zum Gewissen der schlechten. Jetzt erst kann man von einem eigenen Ausgabenwesen sprechen.

Den Uebergang von dieser Epoche des 18. Jahrhunderts zu der des 19. bildet nun die Zeit der entstehenden Verfassungen. Wir haben früher gezeigt, wie sich das auftretende Volksrecht dabei zuerst in der Forderung nach der Bewilligung der Steuern Geltung verschafft; neben derselben tritt der Gedanke, daß auch die Ausgaben vom Volke bewilligt werden müssen, noch immer in den Hintergrund, und das Budget wird höchstens als eine Staatsabrechnung der Legislative vorgelegt. Dabei erscheint dann der Satz, den die französische Revolutionsverfassung bereits im vorigen Jahrhundert aufnahm und der dann dort verschwindet, in der ersten süddeutschen Epoche der Deutschen wieder, daß die Ausgaben für die gesetzgebende Gewalt die Pflicht enthalten, dieselben durch Bewilligung der Einnahmen zu decken. So unklar dieser Gedanke auch war, so hat derselbe dennoch der neuesten Gegenwart gerade in Beziehung auf die Ausgaben ihren Charakter gegeben.

Denn damit war das ausgesprochen, was die letztern hier charakterisirt. Anstatt daß nämlich bis zur Mitte unsers Jahrhunderts von den Regierungen noch immer als eigentlich constitutionelles Princip in der Staatswirthschaft der Grundgedanke festgehalten wird, daß die Verfassungsmäßigkeit des Budgets

auf der Bewilligung der Steuern beruhe und eigentlich nur diese enthalte, wie es das Vorbild der ständischen Epoche gezeigt das auch diesem neuen Rechte den Namen gab, kehrt sich mit dem Eintreten der wirklichen Verfassungen derselbe geradezu, wenn auch unmerklich, um, und es entsteht das allein richtige gegenwärtige Verhältniß, nach welchem vielmehr jetzt nicht mehr die Einnahmen, sondern die Ausgaben das eigentliche Gebiet des Budgetrechts und der Bewilligung bilden. Natürlich geht das nicht ohne einige anfängliche Unklarheit in den Auffassungen ab. Wir haben dieselbe bereits im ersten Bande dargestellt. Das entstehende Budgetrecht meint, daß um das Princip der Bewilligung der Ausgaben an die Regierung wirklich durchsetzen zu können, auch alle Einnahmen, obwol sie durch eigene Finanzgesetze festgestellt sind, dennoch nochmals einer jährlichen Anerkennung bedürfen, um ihre Geltung zu behalten. Der Widerspruch, der darin liegt, gelangt dann im Conflict zum Ausdruck. Hinter ihm beginnt dagegen die heutige Auffassung. Dieselbe beruht am letzten Ort auf der staatswissenschaftlichen, wenn auch nicht juristischen Erkenntniß, daß es die Bewilligung der Ausgaben sei, welche die der Einnahmen zu ihrer nothwendigen Consequenz habe, und daß daher gerade das Ausgabewesen die eigentliche Hauptsache des Staatswirthschaftsplans und -Gesetzes bilde. Und da nun schließlich die Ausgaben doch nur die in Geld ausgedrückte Verwaltung sind, so erscheint allmählich der Grundsatz, daß das Princip und System der Verwaltung die Grundlage der verfassungsmäßigen Thätigkeit, und mithin auch die des Ausgabewesens bilden müssen. Damit beginnt nun die große Scheidung in der Staatswirthschaft, welche wir noch immer nicht ganz vollzogen haben, die der Finanzgesetze der Einnahmen, in welcher jede Einnahme für sich Gegenstand der Gesetzgebung wird, und andererseits die der Ausgaben, welche den Inhalt des eigentlichen Budgets und daneben den der Controle und der Verantwortlichkeit bildet. Und indem nun jedes Ausgabengebiet zuerst zwar als ein Ganzes für sich dasteht, daneben aber die Ausgaben in ihrer Einheit doch wieder den Einnahmen gegenübertreten, entsteht fast von selbst der Gedanke, die für alle diese Ausgaben ihrem Wesen nach gleichartigen und gemeinsamen Grundsätze zu for-

muliren und aufzustellen. So wird die Lehre von den Ausgaben selbständig neben der Lehre von dem Staatshaushalt und von der Lehre von den Einnahmen und ein eigener Theil der Finanzwissenschaft.

In diesem Sinne haben wir versucht, ihr ihre Stellung und ihr eigenes System in der letztern zu geben.

Vergleichung und Literatur.

Dabei nun wird es von großem Interesse, einen Blick auf die theoretische Bewegung zu werfen, welche sich auf diesem Gebiete vollzieht, und zwar wesentlich, um darum auch auf diesem Punkt zu sehen, wie verhältnißmäßig langsam gerade die einfachsten Principien sich in ihrem Stoffe ihre Anerkennung erwerben.

Frankreich ist es, das den ersten Versuch macht, dem Ausgabewesen gegenüber dem Einnahmewesen seine formale Selbständigkeit zu geben. Nach dem Sturze Napoleon's war nämlich mit der ersten Charte das Budgetrecht der Legislative im Princip anerkannt; allein noch dachte man sich Einnahmen und Ausgaben einfach als wirthschaftliches Ganzes und so wurden 1814—19 die Ausgaben und Einnahmen in Ein Budget zusammengefaßt; 1819 und 1820 wurden sie in zwei selbständig bewilligte Budgets geschieden; von da bis 1828 wurden beide wieder verbunden in Ein Gesetz; dann wurden sie wieder geschieden (1831), bis man endlich seit diesem Jahre wieder Ein Budget macht. Das ist geblieben; aber die hohe Genauigkeit der Comptabilité schien die praktische Bedeutung der Budgetgesetzgebung für Untersuchung und Formulirung der einzelnen Ausgabeposten wesentlich überflüssig zu machen, indem dieselbe die einzige Gefahr, welche der budgetmäßigen Ordnung derselben drohte, die willkürlichen Virements, durch das Princip der verantwortlichen Ordonnateurs beseitigte. In Frankreich werden daher im wesentlichen Unterschiede von England und Deutschland thatsächlich nur die großen Positionen der Ausgaben Gegenstand der Debatte und Bewilligung, vor allem, wenn es sich um neue Aufgaben, wie durchgreifende Reformen, Investitionen und Unternehmungen handelt, bei denen die Verwendung im Einzelnen dann der Controle der Comptabilité und dem Entscheid vor dem obersten Rechnungsgericht ruhig überlassen wird. Eine solche große Ausgabebewilligung heißt dann nicht mehr die Bewilligung einer dépense, sondern ein „Crédit". Dadurch ist die Frage nach dem allgemeinen Zweck zur entscheidenden Hauptsache geworden, die Frage nach der Einzelverwendung ist so gut als verschwunden, und eine „Lehre von dem Ausgabewesen" ziemlich überflüssig geworden. In England geschah dasselbe, wenn auch aus einem andern Grunde. Hier ist es das Princip der Appropriation, welches ein Eingehen auf die allgemeine Natur der Ausgaben überflüssig macht. In Deutschland endlich bleibt die Bewilligung der

Einnahmen gesetzlich bis zur Mitte des Jahrhunderts, die „ständische Steuerbewilligung" die Hauptsache, und den „Ständen" wird daher noch gar kein Ausgabebudget zur Bewilligung vorgelegt, sondern höchstens als Staatsabrechnung „mitgetheilt". Das Gebiet, auf welchem sich daher eine selbständige Betrachtung der Ausgaben allein entwickeln konnte, war das der Finanzwissenschaft. Und hier theilen sich seit hundert Jahren die drei Culturvölker in diese Aufgabe.

In Frankreich gebührt der Ruhm, zwar nicht eine Lehre von den Ausgaben aufgestellt, aber doch den Gedanken zuerst allgemein ausgesprochen zu haben, daß die Einnahmen des Staats erst durch die Verwendung der Ausgaben ihre Berechtigung empfangen, allerdings Montesquieu. Allein wir wissen jetzt, daß sein Gedanke, die Einnahmen des Staats seien derjenige Theil der Einnahmen des Einzelnen, der dazu bestimmt ist, durch seine Verwendung die Sicherung für den Genuß des Restes zu geben, bereits in weitaus großartigerer Weise von der deutschen Finanzwissenschaft bei Männern wie Klock und Besold in ihrer „necessitas et utilitas publica" aufgestellt, und daß die rechnungsmäßige Darstellung der Ausgaben den Comptes rendus Frankreichs praktisch wenigstens gleichzeitig gewesen ist. Unter der Noth, die Ausgaben überhaupt noch durch die Einnahmen decken zu können, verschwindet dann jedes Streben nach einer eingehenden Betrachtung derselben.

Dagegen hat, wenn auch nicht die Finanzverwaltung, so doch die Finanzwissenschaft Englands durch Adam Smith die Bahn gebrochen für eine Auffassung der Staatsausgaben, die nicht blos für seine Zeit die maßgebende zu sein berechtigt ist. Er ist der erste, der die großen Gebiete der Staatsausgaben grundsätzlich als die großen Aufgaben der Verwaltung erkannt und uns den Werth der erstern nach der Bedeutung der letztern zu beurtheilen gelehrt hat. Was er über die Ausgaben im Bd. V, Kap. I sagt, ist allerdings eigentlich Verwaltungslehre, aber vom Kap. II an verbindet er sie so eng mit den Quellen des Staatseinkommens, daß wir hier wenn auch nicht dem Systematiker, so doch dem Geiste der wahren Staatswirthschaft auf jedem Punkte begegnen. Aber schon seine nächsten Nachfolger haben dieser Auffassung nicht zu folgen vermocht. Wir haben schon früher darauf hingewiesen, daß die reine Nationalökonomie bei Adam Smith überhaupt seine große staatswissenschaftliche Idee alsbald auch für die ganze Finanzwissenschaft in den Hintergrund drängte. Das 19. Jahrhundert gewöhnte sich bald und durchgreifend, Einnahmen wie Ausgaben des Staats auf die rein privatökonomischen Kategorien des bürgerlichen Haushalts zurückzuführen, und das ist es, was der nun folgenden Literatur über die Ausgaben ihren Charakter gab.

Schon Say verliert den allgemeinen Standpunkt, indem er einfach die Ausgaben als „öffentliche Consumtion" aus ihrer reproductiven Verbindung mit den Einnahmen herauslöst. Von da bleibt die

Betrachtung der Ausgaben bei der Vorstellung von der „Consumtion" des Staats stehen und wird vorwiegend negativ gegen die steigenden Summen derselben, und der Gedanke der Reproductivität tritt um so mehr in den Hintergrund, als die Verfassungen noch große Willkür in den Ausgaben zuließen. So bei Soden, der allerdings zuerst in der deutschen Nationalökonomie die beiden Grundbegriffe von Production und Consumtion wissenschaftlich erkennt und formulirt, und sie auch zuerst auf die Finanzwissenschaft anwendet; nur gelangt er nicht zum Begriff der Reproduction, „der Staatsbürger darf nicht mehr consumiren, als er zu produciren vermag; die Staatsfinanzverwaltung hingegen muß consumiren, was der ökonomische Organismus des Staats, also der Zweck des Staatsvereins fordert. Dieser Organismus ist das gebieterische Gesetz seiner Consumtion. Die Staatsfinanzwirthschaft muß also alles dasjenige produciren, was sie consumiren muß." Die beständig steigenden Ausgaben, deren Productivität man namentlich während der Kriege des 19. Jahrhunderts nicht wohl finden konnte, lassen jedoch bereits wenigstens einen leitenden Gesichtspunkt für das gesammte Ausgabewesen zur Geltung gelangen. Es ist die Frage nach dem Wesen und Werth der öffentlichen Sparsamkeit. Zuerst sagt Say (VII, 13): „Niemand wird annehmen, daß bei öffentlichen Ausgaben die Sparsamkeit darin bestehe, wenig auszugeben; aber jeder wird zugeben, daß sie darin besteht, nur das Nöthige auszugeben und die Sachen nicht über ihren Werth zu bezahlen." Darauf basirte Jakob seine Unterscheidung der Ausgaben der Nothwendigkeit, der Bequemlichkeit und des Luxus (§. 831), obwol er nicht die Beschränkung auf das Nothwendige will. Auch Lotz steht auf derselben Basis (III, 81). Malchus dagegen faßt auch hier den Gegenstand großartiger auf. „Das Ersparen und daß erspart werden soll, kann niemals zu einem leitenden Princip in dem Staatshaushalte erhoben, das Ersparen jederzeit nur als eine Klugheitsregel, als eine öffentliche Tugend betrachtet werden. Die Kunst der Staatsverwaltung besteht in dem Abwägen der Nachtheile, welche für die Staatsangehörigen aus den Opfern, welche die Deckung eines Aufwands kostet, entstehen können, gegen die Vortheile, welche für sie aus den Zwecken und Anstalten, für welche derselbe stattfindet, erwachsen können" (II, 13). Bei Rau ist die Betrachtung der „Wirkung der Ausgaben in Bezug auf die Gütererzeugung" (§. 27) sehr eng und kurz, die Frage nach der „Größe des Aufwands im Vergleich mit seiner Wirkung" (§. 28 fg.) der Form nach bestimmt, dem Inhalte nach sehr unbestimmt beantwortet. Bei alledem muß man sagen, daß über das Princip an sich nirgends ein Zweifel stattfindet; auch liegt natürlich nicht in dem Princip, sondern in seiner Anwendung die eigentliche Schwierigkeit. Die verschiedenen Auffassungen und Bezeichnungen sind gut behandelt bei Lotz („Handbuch der Staatswirthschaftslehre", III, 69 fg.); er selbst will auch die Staatsausgaben nur unter der Voraussetzung gelten lassen, daß



sie „als ein Theil des nothwendigen Kostenpreises der Erzeugnisse des betriebsamen Volks“ angesehen werden, was „der wahre Culminationspunkt für jedes Abgabensystem“ sein muß. Siehe ebenso Sismondi, „Nouveaux principes de l'économie politique“, II, 156. Die Frage freilich bleibt, auf die alles ankommt, was das Nothwendigste ist. Die zweite Hälfte unsers Jahrhunderts hat hier jedoch einen entscheidenden Fortschritt gebracht. Den Anstoß dazu gab doch zuletzt wol die kameralistische Basis, bei welcher, im wesentlichen Unterschied von der bisherigen Finanzwissenschaft, die einzelnen Verhältnisse der Ausgaben in der Staatswirthschaft Gegenstand der eingehendsten Untersuchung und damit die Grundlage für ein theoretisches Verständniß derselben innerhalb der Finanzverwaltung, wenn auch nur noch in ihrem praktischen Verhältniß zu den Staatsgütern, möglich gemacht wird. Hier hat neben den noch ganz allgemeinen Darstellungen von Schmalz u. a. namentlich Baumstark in seiner „Kameralistischen Encyklopädie“ sich einen dauernden Ruhm gewonnen, den ihm im Einzelnen viele, im Ganzen niemand streitig gemacht hat. Das nicht minder große Verdienst, diese Anschauungen nun von der Kameralistik, die bei Stein (4. Aufl.) noch mehr empfunden als wissenschaftlich durchgeführt ist, in die Finanzwissenschaft mit aller Gründlichkeit hinübergeführt zu haben, gebührt ohne Zweifel A. Wagner in seiner 3. Aufl. der „Finanzwissenschaft“. Wenn wir auch sagen müssen, daß der Standpunkt desselben zu überwiegend ein privatökonomischer ist, so wird doch in der streng wirthschaftlichen Auffassung dessen, was er (Buch II) den „Finanzbedarf“ nennt, von ihm mit gewohnter Gründlichkeit die Basis eigentlich erst gelegt, auf welcher die Ausgaben des Staats nach dem Gesichtspunkt der ökonomischen Erzeugungskosten und des durch die letztern dem Staate gewonnenen Werthes zu Gegenständen eingehender Specialuntersuchungen gemacht werden. Hier hat er Rau, dessen kameralistische Grundanschauung er festhält, bei weitem übertroffen. Denn in der That ist sein „Finanzbedarf“ der Verwaltungsbedarf des Staats, und die Fragen, die sich hier eröffnen, werden viele als das vorzugsweise praktische Gebiet der Finanzverwaltung bezeichnen. Wir können ihm hier im Einzelnen nicht folgen, ohne unser Maß zu überschreiten und in viele technische Dinge uns einzulassen. Wir müssen uns darauf beschränken, die allgemeine Stelle zu bestimmen, in welche dieses Gebiet gehört, und verdanken es ihm, daß wir jetzt über das letztere wol ziemlich endgültig klar sein können. Die allgemeine statistische Richtung in der Behandlung der Ausgaben, welcher allerdings Pfeiffer in seinen „Ausgaben der europäischen Staaten“ so viel als ihm thunlich ein wissenschaftliches Gewand gegeben, kann für so eingehende Betrachtungen nur eine einleitende Bedeutung haben. Dagegen ist die selbständige Behandlung des Ausgabewesens mit besonderer Beziehung auf Italien bei E. Morpurgo in seiner geschmackvollen und gründlichen Arbeit

„La Finanza. Studii di economia publica. La Finanza e lo Stato" (1877) ein höchst werthvoller Beitrag zur Lehre von den Ausgaben in ihrer speciellen Beziehung zu einem positiven Reichsbudget. Dazu vgl. L. Cossa, „Primi Elementi di Sc. delle Finanzie" (2. Aufl. 1876), der sogar die Ausgaben an die Spitze seines ganzen Systems stellt, jedoch zu kurz, um weiter darauf einzugehen. (Kap. I, S. 5 fg.)

Das System des Ausgabewesens.

Sowie man nun überhaupt nur erst die Ausgaben als ein selbständiges Gebiet der Finanzverwaltung betrachtet, so zeigt sich sofort die große Bedeutung des letztern.

Denn alsdann scheiden sich in der Gesammtheit des Ausgabewesens die drei leitenden Gesichtspunkte, welche auf die eine ganze Hälfte der Finanzwirthschaft ihr specifisches Licht werfen.

Zuerst wird das formale oder budgetmäßige System der Ausgaben die Grundlage der formalen, in Geldsummen ausgedrückten Ordnung der Finanzverwaltung; dann erscheint in dem staatswirthschaftlichen Princip derselben ihr Verhältniß zu den Quellen des Einkommens, und endlich zeigt uns die Verwaltung der Ausgaben das Ausgabewesen zum Theil in seiner streng kameralistischen Gestalt, die praktische Verbindung der Ausgaben des Staats mit den Grundsätzen der Nationalökonomie.

A. Das formale System der Ausgaben und das Budget.

Man würde viel gewinnen, wenn man bei der Betrachtung der Ausgaben von der Thatsache ausginge, daß das formale oder budgetmäßige Ausgabesystem aller Staaten Europas wenigstens auf dem Continent wesentlich dasselbe ist.

Denn da das Ausgabewesen in seiner Selbständigkeit doch nichts anderes ist als die gesetzliche Ordnung und Vertheilung der durch die Einnahmen für den Staat beschafften finanziellen Kräfte an die allgemeinen, und innerhalb derselben an die einzelnen Bedürfnisse des Staats, die Befriedigung dieser Bedürfnisse aber durch die Verwaltung geschieht, so ist in der That die Gleichartigkeit in dem System der Ausgaben die Gleichartigkeit

in der elementaren Auffassung der Staatsverwaltung und ihrer Organisation.

Das Bild, welches uns jenes System gibt, geht daher weit über seine formellen Abtheilungen und Ziffern hinaus. Es ist, in Zahlen ausgedrückt, das Bild der eigentlichen Staatsarbeit in Europa.

Und dabei nun zeigt es sich, daß in diesem Bilde nicht etwa Zufall oder Willkür herrschen, sondern daß wir hier vor jenem großen Gesetz stehen, dessen Dienerin alle Staatswissenschaft der Zukunft sein wird, daß die großen organischen Grundbegriffe, welche die letztere aufstellen muß, von selbst in allen einzelnen Staaten auch für ihr höchst praktisches Leben sich volle Geltung zu schaffen wissen, und so die gewaltige Gemeinschaft des europäischen Lebens und der erhabenen Mission seiner Wissenschaft zum Ausdruck bringen.

In der That nämlich sind die drei großen Kategorien des Staatslebens, welche wir jetzt kennen, fast ohne Zuthun der theoretischen Arbeit durch sich selbst zu den drei Kategorien auch des formalen Ausgabesystems geworden, das Oberhaupt, die Verfassung und die Verwaltung.

Und indem nun gerade die Verwaltungslehre unermüdlich weiter schreitet und ihrerseits über ihr eigenes, so vielfach verzweigtes System sich klar wird, entwickelt sich dieses letztere zu einer immer bestimmtern Gestaltung und Ordnung des Ausgabewesens, deren leitendes Princip sich durch seine eigene Kraft Geltung schafft, daß die Gesetzgebung des Budgets mit jedem Jahre mehr für jeden einzelnen Theil innerhalb ihres Gesammtsystems sein specielles Ausgabewesen ausbildet, und gerade durch die Ziffer der Ausgabe Gesetzgebung und Regierung zum Nachdenken über den letzten Zweck der Verwaltung und vor allem über das Maß zwingt, das für die gegebenen Verhältnisse das richtige wird.

So vollzieht sich nun mehr und mehr selbst in der ganz formalen Aufstellung des Budgets, sowie in seiner legislativen Behandlung, was wir oben gesagt. Mit dem neuen Verfassungsleben scheiden sich die beiden Gebiete der Finanzgesetzgebung, die Gesetzgebung der Einnahmen und die Gesetzgebung der Ausgaben, die Gesetzgebung der Ausgaben wird zur Verwaltungs-

gesetzgebung, und beginnt damit die Gesetzgebung der Einnahmen sich systematisch unterzuordnen. Der Ausdruck dafür ist das Budget, das jetzt schon in ganz Europa nur noch ein Ausgabe=, das ist also ein Verwaltungsbudget geworden ist.

Erst von diesem Gesichtspunkte aus gewinnen die großen formalen Kategorien der Ausgaben ihren rechten Werth für die positive Finanzverwaltung und für die Vergleichung der europäischen Staaten. Und auf diesen Gesichtspunkt müssen wir uns hier beschränken.

Demnach nun ist die erste große Ausgabe durch das Staatsoberhaupt und den zu ihm gehörenden Organismus von Verhältnissen bedingt. Wir nennen sie die Civilliste.

Die zweite große, selten genug beachtete und dennoch so wichtige Gruppe von Ausgaben ist die für die gesetzgebende Gewalt des Staats, Parlament, Reichsrath, Wahlen u. s. w. Sie bedarf keiner Erklärung.

Das dritte Gebiet, man kann fast sagen das Gebiet der eigentlichen Staatsausgaben, umfaßt nun die Gesammtheit aller Bedürfnisse der Verwaltung des Staats. Und hier hat die Natur der Sache selbstwirkend das System der Verwaltung in die Form der einzelnen Ministerien, und somit das System der Verwaltungsausgaben in das System der Ministerialbudgets und ihrer Ausgaben hineingebracht. Es gibt demnach wol in ganz Europa fünf Hauptausgabenbudgets der Verwaltung, auf welche sich zuletzt alle einzelnen Abtheilungen und selbst die verschiedenen Ministerialbudgets in einfacher Weise reduciren lassen. Diese sind: das Budget des Aeußern, das Budget des Kriegs (Landheer und Marine), das Budget der Justiz, das Budget der innern Verwaltung (das wieder die Budgets des Unterrichts und Cultus, des Handelsministeriums, Ackerbau, Communication, öffentliche Arbeiten, eventuell je mit ihrem Budget, der Polizei und der eigentlichen innern, socialen Verwaltung) enthält. Das Budget des Finanzministeriums ist endlich wesentlich ein doppeltes, das Budget der Staatsschulden, und das der eigentlichen Finanzverwaltung, bei welchem letzterm die Verwaltung des wirthschaftlichen Staatseinkommens in Domänen und Regalien bald dem Finanzministerium, bald einem andern zugewiesen ist.

Daß und wie nun von diesen einzelnen Budgets wieder jedes

in sich sein System entwickelt und damit die materielle Basis aller seiner einzelnen Verwaltungsaufgaben in den einzelnen Positionen (oder Etats) des Budgets ordnet und vom Staate verlangt, das muß man in seinen Ziffern in jedem einzelnen Budget nachsehen; hier liegt das, was wir das Studium eines Budgets nennen. Wie aber diese Forderungen an sich begründet werden, das ist Sache der Verwaltungslehre; wie sie zum geltenden Recht werden, ist Sache der Verfassung. So ist es wieder klar, wie alle diese Dinge zu Einem Ganzen sich gestalten.

Einen andern Inhalt bietet nun der staatswirthschaftliche Gesichtspunkt.

B. Die staatswirthschaftlichen Principien des Ausgabewesens.

Die staatswirthschaftlichen Principien des Ausgabewesens entstehen nun da, wo ich die für sich betrachteten Ausgaben wieder in ihrer causalen Verbindung mit ihren Quellen und ihrem Zweck erfasse.

Auch hier muß man zunächst wieder von der Thatsache ausgehen, welche so gut wie die oben erwähnte nicht auf Willkür und Zufall beruht, sondern als eine europäische erkannt werden muß. Das ist die Thatsache des Steigens der Ausgaben in allen Budgets Europas.

Es ist natürlich, daß dieses Steigen der Ausgaben an und für sich betrachtet als eine bedenkliche Erscheinung betrachtet wird, da dasselbe das beständige Steigen derjenigen Summen ist, welche der Staat mit seinen Einnahmen der Einzelwirthschaft und ihrer Kapitalbildung entzieht. Dennoch ist die letztere die Basis der Einnahmen und damit der Ausgaben. So wie ich daher von der Betrachtung des bloßen Systems der Ausgaben zu der Quelle der letztern gelange, tritt mit der Frage, wie sich dieselben zum Begriff und Wesen der volkswirthschaftlichen Kapitalbildung verhalten, die staatswirthschaftliche Auffassung des Ausgabewesens auf.

Im allgemeinen nun ist die ganze Finanzwissenschaft überhaupt nur möglich und deshalb auch — freilich meistens stillschweigend — darüber einig, daß jeder Staat mit seinen Ausgaben die Quelle derselben, die Einnahmen der Volkswirth-



schaft wiedererzeugen muß, wenn er überhaupt wirthschaftlich leben will. Es ist nicht nöthig, das im Einzelnen noch einmal nachzuweisen. Wir haben es bereits früher formulirt. Das höchste und entscheidende Princip aller Staatsausgaben ist ihre Reproductivität. Das nehmen wir als feststehend an.

Aus diesem allgemeinen Princip aber wird nun ein selbstständiges System für das Ausgabewesen dadurch, daß ich die Verschiedenheit in dem letztern nicht mehr wie oben, nach dem formalen Verwaltungssystem, sondern direct nach eben dieser Reproductivität auffasse und ordne.

Dabei ist nun die erste und einfachste Auffassung diejenige, welche den Unterschied zwischen den sogenannten productiven und unproductiven Ausgaben aufstellt. Unter den productiven Ausgaben versteht man dabei diejenigen, welche durch ihre Verwendung eine ziffermäßig nachweisbare Verzinsung ihrer Anlage bilden, und zwar genau genommen so, daß diese Verzinsung durch die Anlage eine mindestens ebenso hohe sein muß als diejenige, welche die verwendete als selbständiges Kapital ergibt. Unproductiv sind dann die, bei denen dies nicht der Fall ist. Es ist klar, daß mit einer solchen formellen Unterscheidung gar nichts gewonnen ist; man kann sie daher in dieser allgemeinen Form als ziemlich überwunden ansehen. Nach dem Wesen aller Staatswirthschaft besteht die wahre Reproductivität der Ausgaben natürlich nicht in den Zinsen, die der Staat aus seinen Kapitalien zieht, sondern in dem Aufschwunge der gesammten Volkswirthschaft durch die Verwendung derselben in der Verwaltung, und hier liegt daher die Aufgabe der Staatswissenschaft, welche diesen Aufschwung in der Steigerung der Einnahmen und der gesteigerten Kapitalkraft des Volks erzeugen soll. In diesem Sinne sagen wir, daß ein Staat nie zu viel ausgeben kann, solange die Reproductivität seiner Ausgaben die Summe derselben mit dem landesüblichen Fuße verzinst und amortisirt. Ob dies der Fall ist und wie weit, zeigen dann die Verhältnisse derjenigen Einnahmezweige, welche mit den bestimmten Ausgaben in Beziehung gebracht werden müssen. Das Urtheil darüber aber ist nicht mehr Sache der Staatswirthschaft allein; hier ist der Punkt, auf dem die höhere Auffassung des Staatslebens ihre Stelle fordert, welche den

innern Causalnexus zwischen den Anstrengungen des Volks und seiner Entwickelung durch den thätigen Staat zu erfassen versteht. Das ist die Aufgabe der staatsmännischen Auffassung, und die Linie, auf welcher sich der Staatsmann vom bloßen Finanzminister scheidet. Denn wenn der Finanzminister die Einnahmen des Staats berechnet und in den Reichstagen zu vertreten hat, so soll der wahre Staatsmann die Ausgaben, ihren Werth und ihre Berechtigung verstehen. Den nennen wir einen Staatsmann, der hoch genug steht, um auch auf diesem Gebiete sich über den Standpunkt der einzelnen Fragen zum richtigen Verständniß der Bedürfnisse des Ganzen zu erheben.

Wohl aber gewinnt diese ganze Betrachtung eine festere Gestalt, wenn man nun versucht, innerhalb des großen Gebiets der Ausgaben die zwei Theile zu scheiden, bei welchen sich überhaupt die nachweisbare Reproductionskraft der Ausgaben bestimmt formuliren läßt.

Der erste dieser Theile umfaßt alle Ausgaben, welche als regelmäßige Zahlungen des laufenden Staatshaushalts erscheinen, und bei denen daher der Staat selbst überhaupt keine Zinsen zahlt, sondern nur, wie wir eben gezeigt, der Verwalter derjenigen Beträge ist, für welche er die arbeitende Thätigkeit seiner Organe deshalb herstellt, weil der Einzelne als solcher diese Aufgaben durch individuelle Ausgaben gar nicht erfüllen kann.

Der zweite Theil dagegen erscheint da, wo der Staat für solche Ausgaben ein selbständiges Kapital berechnen, und dasselbe daher entweder vertragsmäßig gegen Zinsen leihen, oder durch eine besondere Auflage der Einzelwirthschaft erheben muß.

Im ersten Theil handelt es sich daher um die allgemeine, das ist die staatswirthschaftliche Reproductivität der Ausgaben; im zweiten um die speciellen, also finanzwirthschaftlichen Erträgnisse und Folgen derselben.

Am klarsten wird dabei das ganze System wol, wenn wir den ersten Theil als die Ausgaben der Staatsverwaltung, den zweiten als die Anlagen derselben bezeichnen.

I. Verwaltungsausgaben des Staats.

Was nun diesen ersten Theil betrifft, so kann man hier nicht mehr auf Einzelheiten eingehen, sondern muß das gesammte Ausgabewesen nach den drei Gruppen auffassen, in denen jene Reproductivität ihren specifischen Charakter empfängt.

Die erste dieser Gruppen müssen wir kurz als die Verwaltungsausgaben bezeichnen. Auch hier darf man nicht im allgemeinen reden. Wir scheiden in derselben wieder zunächst zwei sehr große und wichtige Gebiete.

Das erste dieser Gebiete würden wir in seiner allgemeinsten Form als das der Ausgaben für den Staatsdienst bezeichnen. Lassen wir dabei den eigentlichen Verwaltungsdienst mit seinen Kosten (Kanzleien, kleinen Dienstausgaben u. s. w.) als unwesentlich beiseite, so umfassen wir die Gesammtheit der hier entstehenden regelmäßigen Ausgaben unter dem Gesammtbegriff der Besoldungslehre mit der Frage nach dem richtigen System der Gehalte, der Ruhegehalte, der Nebeneinnahmen, Naturalversorgung und dahin gehörigen Verhältnisse des Staatsdienstes. Die staatswirthschaftliche oder höhere Kameralwissenschaft hat die Grundsätze zu untersuchen, nach denen diese Ausgaben sich systemisiren und wechseln; es ist ihre schwierigste Aufgabe, zu entscheiden, wo die Grenze liegt, auf welcher die Beschränkung derselben das höhere Berufselement des Staatsdienstes und damit die wahre Function des Staats gefährdet; sie muß wissen, daß es für jeden Theil des öffentlichen Dienstes einen Punkt gibt, auf welchem gerade durch die Beschränkung der Gehalte der Staat nicht mehr in der Lage ist, öffentliche Diener zu gewinnen, die ihre Besoldung noch werth sind. Das ist eine ernste Frage, und in ihrer Betrachtung greifen die verschiedensten Factoren des Gesammtlebens ineinander.

Das zweite Gebiet ist dann dasjenige, welches aus den Ausgaben für Anstalten und Anlagen der Verwaltung entsteht. Das gemeinsame Element derselben ist der Grundsatz, daß alle diejenigen Anstalten und Anlagen, bei denen der Staat zwar ein Kapital hergibt, aber für die Benutzung desselben entweder gar keine, oder eine so geringe Gegenleistung (Gebühren) von seiten der Benutzenden fordert, daß der Kapitalertrag die Aus-

gabe weder verzinst noch auch stets die Erhaltungskosten deckt, die reproductive Kraft in ihrer mittelbaren Wirkung auf die Volkswirthschaft gefunden werden muß. Alle diese Anstalten und Anlagen gehören daher dem großen Gebiete der innern Verwaltung, und jeder Theil der letztern, wie ihn die Verwaltungslehre in seinem Zusammenhange darstellt, fordert wieder seine Anstalten und damit seine Ausgaben. Die Aufgabe der höhern Kameralistik ist es dabei nicht, für diese Ausgaben die Begründung zu suchen; aber sie ist es, welche zu untersuchen hat, wie diese Anlagen zweckmäßig, mit möglichst geringem Aufwand, und endlich in welchem Umfange gegenüber dem wirklichen öffentlichen Bedürfnisse sie gemacht werden sollen. Das ganze Gebiet derselben scheidet sich aber wieder in zwei Theile; der erste derselben umfaßt alle Verwaltungsanstalten deren Benutzung für die Gesammtheit bestimmt ist, und die daher dem Staatshaushalt gehören; dahin gehören namentlich die höhern Bildungsanstalten und die Verkehrsanstalten. Der zweite enthält dagegen die Anstalten für das örtlich beschränkte Bedürfniß, und hier ist es, wo man die Grenze zwischen dem Haushalt des Staats und der Selbstverwaltung zu suchen hat; denn gerade diese Anlagen und Anstalten bilden den eigentlichen Inhalt der Selbstverwaltung und ihres Budgets. Es bedarf wol keiner Erinnerung, daß damit ein Gebiet betreten wird, welches neben dem allgemeinen Verständniß seiner Wichtigkeit zugleich die höchste Fachkunde und Erfahrung fordert, um nicht etwa erst die Nothwendigkeit solcher Ausgaben, sondern einerseits ihr richtiges Maß, andererseits ihre richtige Verwendung zu bestimmen; aber es ist vom höchsten Werthe, festzuhalten, daß die innere Verbindung derselben mit dem Gesammtleben doch zuletzt erst dann ganz beurtheilt wird, wenn neben der Erkenntniß von dem was sie werth sind, die Kameralistik uns zugleich lehrt was sie kosten dürfen.

II. Das Heerwesen.

Die zweite große Gruppe wird durch das System der Erfordernisse des Heerwesens gebildet. Seit sich die Lehre vom Heerwesen neben die Kriegswissenschaft gestellt und zu einem selbst-

ständigen Theile der Staatswissenschaft erhoben hat, gibt es auch rein volkswirthschaftliche Gesichtspunkte für das erstere im allgemeinen und für die Ausgaben derselben im besondern, und die höhere Kameralwissenschaft darf und muß der Frage ins Gesicht sehen, wie sich die Kosten des Heerwesens eines Staats zur Herstellung seiner Wehrkraft für das Ganze verhalten. Es ist naturgemäß, daß sich diese Fragen stets an die Ausgaben anschließen, und daß die verfassungsmäßige Behandlung meist zur möglichsten Bekämpfung derselben führt. Allein die kameralistische Seite der Frage nach dem Heerwesen ist bisher fast ausschließlich dem Kriegswesen allein überlassen; die wirthschaftliche Aufgabe war und ist noch immer Sache der Intendanz, und noch immer lebt man der Meinung, daß die Verwaltung des dritten Theils aller Ausgaben aller Staaten Europas keiner Fachbildung bedürfe! Freilich wird auch dies nicht durch sich allein anders werden; erst wo das Heerwesen auch in der gesammten Staatswissenschaft seinen Platz findet, wird auch die Intendantur beginnen müssen, ihr Gebiet zu studiren.

III. Ausgaben des Staatsschuldenwesens.

Provisionskosten, Emissionskosten, Verzinsung.

Bei der dritten Gruppe der staatswirthschaftlichen Ausgaben, dem Staatsschuldenwesen, steht der Umfang der theoretischen Behandlung im umgekehrten Verhältniß zu ihrer praktischen Bedeutung. Sie enthält nur wenige Gebiete, aber das richtige Verständniß derselben ist dafür um so wichtiger. In der That ist die Darstellung der Geldverwaltung des Staatshaushalts mit dem Credit und Notenwesen die Lehre von dem, was den Staat seine Schulden kosten — eine Frage, die man selten für sich untersucht. Es ist allerdings natürlich, daß dieses Staatsschuldenwesen zunächst in seinem Verhältniß zum Deficit und seiner Deckung, und dann als zweiter Theil der Lehre vom Staatscredit erscheint. Das erste ist im ersten Bande berührt, das zweite gehört in den Abschluß unserer Arbeit. Allein erst durch die Lehre von den Ausgaben wird die Frage selbständig, was denn eigentlich die Kosten der Staatsschulden sind, und diese Frage ist es

werth, Gegenstand eigener Untersuchungen zu werden, da man gewöhnlich leicht über dieselbe hinweggeht. Wir müssen an dieser Stelle versuchen, wenigstens die leitenden Grundsätze dafür aufzustellen.

Die Kosten der Staatsschulden bestehen aus drei Elementen höchst verschiedener Natur, den Kosten der Provision, der Cursdifferenz zwischen Emission und Nominalbetrag, und den regelmäßigen Zinsen derselben.

1) Die Provisionskosten der Staatsschuld kommen wol sehr selten selbständig zum Vorschein. Sie werden regelmäßig in die Differenz des Uebernahmscurses zum Nominalwerth der Obligationen von den imittirenden Banken in der Weise hineingerechnet, daß der erstere mindestens um ihren Betrag gegenüber dem letztern herabgesetzt wird, und dadurch wenigstens rechnungsmäßig mit demselben verschmilzt. Es ist durchaus unverständig zu fordern, daß ein Geldgeschäft sich keine solche Provision direct oder indirect solle berechnen dürfen. Denn ganz ohne Rücksicht auf den möglichen Gewinn oder Verlust an der Emission hat jedes Geldgeschäft durchaus nicht unbedeutende directe Auslagen und indirecte Belastungen blos durch die Verwendung auf das Zusammenbringen des betreffenden Kapitals, Correspondenzen, Reisen, Annoncen u. s. w., deren Ersatz es fordern, und die es daher in seinem Anleihensoffert berechnen muß. Zuletzt aber wirken dieselben doch nur als ein Theil der im Emissionscurse enthaltenen Kosten für die Aufnahme der Schuld und erhöhen damit, wenn auch nur um einen geringen Procentsatz, das gesammte Schuldkapital.

2) Die Emissionskosten dagegen entstehen dadurch, daß der Staat für sein nominelles Schuldkapital ein gewisses Procent weniger an baarer Zahlung empfängt, als diejenige Nominalziffer seiner Schuld beträgt, welche er in den Obligationen seinen Gläubigern verspricht. Das, was er in dieser Weise weniger empfängt als er schuldig wird, muß als der eine Haupttheil der Kosten seiner Staatsschulden betrachtet und berechnet werden, da er stets verpflichtet bleibt, ohne Rücksicht darauf den vollen Nominalbetrag zurückzuzahlen. Daß das unter Umständen sehr bedeutend wird, ist bekannt; die Gründe dafür aber, daß das von seiner Seite bewilligt und von der andern gefordert wird,



liegen nahe. Zuerst beruht der Gewinn der Geldunternehmung, welche die Emission übernimmt, in der Speculation darauf, daß die letztere zu einem höhern Curs untergebracht wird als der ist, den sie selbst an den Staat zahlt, und sie wird daher stets gegenüber dem damit gegebenen Risico auch in der möglichsten Herabsetzung des Uebernahmscurses ihre Deckung für etwaige Verluste suchen. Zweitens aber ist das Zugeständniß eines niedrigern Uebernahmscurses von seiten des Staats darauf begründet, daß der letztere erstlich die Unterbringung oder sogenannte „Classirung" der Obligationen wahrscheinlich theuerer, und zweitens, daß er sie gewiß langsamer besorgt. Das Einzelne dabei gehört dann in die Lehre von den Creditoperationen des Staats. Allein klar ist, daß die Verpflichtung des Staats, statt des Nominalbetrages den Uebernahmscurs dem Geldgeschäft zu bewilligen, die eigentlichen und meist wesentlichsten Kosten der Eingehung von Staatsschulden bildet. Es müssen aber diese Kosten in zweifacher, wesentlich verschiedener Weise berechnet werden, und zwar einerseits als eine bestimmte Summe, und dann als Erhöhung des Zinsfußes.

Als ein bestimmter Kapitalsbetrag erscheint diese Art von Kosten da, wo wie bei Losen und sonstigen Fälligkeiten von Obligationen der Staat den ganzen Nominalbetrag als Kapital auszahlen muß; die Kosten selbst bestehen dann eben in der Differenz zwischen dem was er bekommen hat, gegenüber dem was er zahlen muß.

Wo dagegen eine Anleihe in die consolidirte Staatsschuld gehört, der Staat also keine Nominalzahlung zu leisten hat, fallen jene Kosten in die Verzinsung der Staatsschuld hinein und verschmelzen mit derselben so enge, daß man sie nur mit großer Aufmerksamkeit und Sachkunde wieder erkennen kann.

3) Daß nun die Zinsen der Staatsschuld hier nichts anderes sind als der Preis für den Gebrauch des in Darlehen gegebenen Kapitals, ist wol klar genug. Sie sind es also, was das Darlehn eigentlich kostet. Die Grundsätze, nach denen sich nun die Höhe des Zinsfußes richtet, gehören in die Lehre vom Staatscredit. Daß aber der gleiche nominelle Zinsfuß sehr verschiedene Kosten für ein solches Darlehn je nach der Verschiedenheit des Emissionscurses enthält, und somit die Zinsen bei

gleichem nominellen Betrage in dem Grade steigen, in welchem der Emissionscurs unter dem Nominalbetrag der Obligationen steht, ist klar — bei einer Nominalobligation auf 100 sind 5 Proc. wirklich 5 Proc., bei einem Emissionscurs derselben zu 80 dagegen sind diese 5 Proc. bereits zu 6,6 Proc. geworden. Daß dazu eventuell noch der Unterschied in der Währung kommen kann, wenn entweder das Kapital in Silber und die Zinsen in Gold gezahlt werden, oder aber ein Staat von der einen Währung zur andern übergeht, ist selbstverständlich. Alle diese Dinge gehören nun zunächst der reinen kaufmännischen Berechnung an, die gerade für solche Creditoperationen ihr eigentliches Gebiet in der Finanzverwaltung findet. Sie selbst aber ist ihrer Natur nach eine Berechnung von Fall zu Fall. Und ebendeswegen kann sie für die Frage des selbständigen Ausgabewesens des Staats nicht genügen. Das letztere fordert, gerade wie die Verwaltungs- und Heeresausgaben, seinen höhern staatswirthschaftlichen Ansichtspunkt auch für die Kosten, also namentlich für die Zinsen des Staatsschuldenwesens. Wir stellen denselben schon hier auf als den Schlußpunkt dieser ganzen Abtheilung des Ausgabewesens.

Da endlich jedes Darlehn, das der Staat aufnimmt, seinerseits wieder für die verschiedenen Thätigkeiten des Staats verwendet, das ist also als Grundlage für die Kapitalsentwickelung der Volkswirthschaft in der Verwaltung ausgegeben werden soll, so folgt, daß der Zinsfuß, das ist die Kosten der Staatsschulden, grundsätzlich nicht höher sein dürfe als der durchschnittliche Zinsfuß, welcher in der Volkswirthschaft für jeden Erwerbszweig bei guter Sicherheit verdient wird. Nun können wir uns hier auf die Gründe nicht einlassen, weshalb zu allen Zeiten bei genügender Sicherheit der Durchschnittszinsfuß sich stets um fünf vom Hundert bewegt. Indem nun die Verzinsung der Staatsschuld doch stets aus dem Einkommen der Steuerträger getragen wird, so ergibt sich als eine allgemeine und sehr ernste Regel der Satz, daß kein Staat der Welt auf die Dauer einen höhern Zinsfuß als effectiv fünf vom Hundert überhaupt bezahlen kann. Zahlt er mehr, so muß unabweisbar über kurz oder lang die Finanzverwaltung an dieser Höhe ihres Zinsfußes zu Grunde gehen, weil die Schuld nicht

ihre Kosten trägt. Beispiele davon gibt die Geschichte des Staatsschuldenwesens im Ueberflusse. Ebenso bestimmt für diesen Zinsbetrag, und nur als Consequenz des Obigen folgt, daß, wenn in der Volkswirthschaft der Zinsfuß herabgeht, der Staat den Zinsfuß seiner Schulden gleichfalls nothwendig in demselben Grade reduciren muß, weil ihn sonst auch hier die Schulden mehr kosten, als ihre Verwendung für das volkswirthschaftliche Leben zu tragen vermag. Daher denn das Auftreten der Zinsenreductionen, von denen die Lehre vom Staatsschuldenwesen zu reden hat, und die zuletzt nur dadurch ihre wahre Berechtigung finden. Vorderhand aber steht hier nur fest, in welchem Sinne wir von einer staatswirthschaftlichen Auffassung des Ausgabewesens auf diesen Gebieten reden. Ein anderes ist nun das Folgende.

IV. Ausgaben als Anlagskapitalien des Staats.

Reformen, Subventionen, Investitionen.

Wenn wir im Obigen die Ausgaben des Staats als die Bewegung seines Betriebskapitals betrachten, so gibt es ein zweites Gebiet, auf welchem dieselben als Anlagekapitalien der Staatswirthschaft erscheinen.

Es ist überflüssig, hier das allgemeine Wesen eines Anlagekapitals zu untersuchen, nicht überflüssig, die Verschiedenheit des Anlagekapitals in der Volks- und in der Staatswirthschaft festzustellen. Das volkswirthschaftliche Anlagskapital fordert eine Berechnung und eine Wahrscheinlichkeit seiner nachweisbaren Ertragsfähigkeit innerhalb bestimmter Frist; der nicht sterbliche Staat nicht. Das erstere will das bereits vorhandene Kapital des eigenen Unternehmens vermehren, der letztere dagegen nur die Erwerbsfähigkeit der Staatsangehörigen. Die Quelle des Erträgnisses des erstern liegt daher in der Production seiner Güter, die des letztern in der Steuerkraft des Volks. Und da nun die Entwickelung des letztern stets nur langsam vor sich geht, und die Berechnung des Einflusses der Kapitalsanlagen des Staats auf dieselbe oft ganz unthunlich wird und im günstigsten Falle nur eine wahrscheinliche bleibt, so ist es natürlich,

daß jede Kapitalsanlage des Staats vor allem als nichts anderes als eine reine Ausgabe erscheint, welche die Belastung des Volks vermehrt, ohne gleich ein faßbares Gegengewicht zu finden, während dennoch solche Kapitalsanlagen auch da, wo von einer Verzinsung nicht füglich die Rede sein kann, unabweisbar ihre Kosten tragen müssen.

Dabei unterscheiden sich solche Kapitalsanlagen von den Verwaltungsausgaben wesentlich dadurch, daß sie kein regelmäßiges Bedürfniß befriedigen, sondern nur für einmalige Bedürfnisse ausgegeben werden. Die Ausgaben, in welchen solche Kapitalsanlagen erscheinen, finden daher in der Finanzverwaltung ihren specifischen Charakter, und dieser wird in der Regel am meisten da klar, wo der Staat Schulden contrahiren muß, um solche Anlagen zu machen. Sie haben daher, da sie in der neuern Zeit einen regelmäßigen Verlauf zu nehmen und Gegenstand ernster Debatten zu werden pflegen, allmählich die Natur fester Kategorien angenommen und fordern ihre selbständige Berücksichtigung.

Diese Kategorien sind die Ausgaben für staatliche Reformen, die Subventionen, und das, was man die Investitionen nennt.

Was nun zuerst die Reformen als Quelle von Ausgaben betrifft, so hat das oberste Princip der Ausgaben, die reproductive Verwendung derselben, die nicht leichte Aufgabe, in denselben zwei Dinge auseinanderzuhalten, von denen aus naheliegenden Gründen stets das zweite in den Hintergrund gedrängt wird. Das erste bei jeder Reform der Verwaltung, möge sie nun was immer für ein Gebiet des letztern, persönliches oder sachliches, äußeres oder inneres betreffen, ist allerdings der Werth derselben, dessen Untersuchung der Finanzwissenschaft nur bei Finanzreformen angehört. Das zweite dagegen ist ihr Preis, den die Durchführung jeder Reform den Staat kostet, und die den Betrag bildet, mit welchem jener Werth an sich als berechenbare Summe in den Ausgaben erscheint; dieser Preis, den jede Reform kostet, ist nun dasjenige, was jede Finanzverwaltung als Gegengewicht der Ausgaben der allgemeinen Vorstellung von jenem Werthe selbst da entgegenhalten muß, wo dieser Werth an sich auch dem Vorsichtigsten unzweifelhaft erscheint. Unver-

ständig nennt die Finanzwissenschaft daher denjenigen, der über der Empfindung von dem Werthe die Berechnung der Kosten vergißt; ängstlich, ja beschränkt nennt sie den, der um der finanziellen Kosten einer Reform willen die Reform an sich bekämpft; aber ein verständiger Mann wird zuletzt stets der sein, der niemals vergißt, daß die Ausgabe für jede einzelne Reform zuerst einen Theil der Ausgaben für das Ganze bildet, und daß daher als finanzwirthschaftliche Voraussetzung jeder Reform vermöge der in ihr liegenden Kosten unbedingt aufrecht gehalten werden muß, daß die Ausgaben für eine einzelne Reform niemals so groß sein dürfen, um die Verwaltung aller übrigen Staatsaufgaben durch Gefährdung ihrer Mittel zu erschüttern. So entsteht neben dem Princip der Reform das Maß derselben in dem Verhältniß der Summe ihrer Kosten zu dem gesammten System der Verwaltungsausgaben. In aller innern Staatsentwickelung ist die Idee der Reformen darum das Bewegende, die feste Summe ihrer Kosten das conservative Element; und es ist hier wie immer am schwersten, innerhalb einer an sich berechtigten Bewegung conservativ zu sein. Aus demselben Grunde aber werden dieselben Ausgaben für solche Reformen aller Verwaltung sogar direct productiv, wenn sie die Kosten der Staatsthätigkeit durch die Verwendung eines Anlagekapitals vermindern, und hier kann auch eine ziemlich feste Berechnung eintreten. Wenn der addirte Betrag, um den die Reformanlage die öffentlichen Ausgaben an die Einzelnen und oft sogar die rein wirthschaftlichen Ausgaben vermindert, die Summe der Reformausgabe verzinst und amortisirt, so ist eine solche Ausgabe eine productive im engern Sinne, und muß auch vom Standpunkt der Finanzwirthschaft rasch und kräftig durchgeführt werden; die Reform als eventuelle Ersparniß in der Verwaltung ist stets productiv. Es ist daher schon sehr viel gewonnen, wenn man bei allen Reformen auch nur vermöge der Kostenfrage die Productivitätsfrage derselben ernstlich in Erwägung zieht! Bei der Unbegrenztheit in der Forderung und oft selbst in der Nothwendigkeit der Reformen ist es dabei hier unmöglich, auf Einzelnes einzugehen; allein die Kategorien der Besonnenheit und der Furcht vor Ueberstürzung müssen, sowie

es sich um die Kosten des neuen handelt, vor allem von der verständigen Finanzwissenschaft vertreten werden.

Einen ganz andern Charakter haben die Subventionen. Ihr Object ist stets eine einzelne, ganz bestimmte Privatunternehmung, welche mit ihrer wirthschaftlichen Function als eine Bedingung nicht mehr für einen einzelnen Erwerb, sondern für die Volkswirthschaft im Ganzen erscheint. Eine Privatunternehmung ohne diese Aufgabe ist zu einer Subvention nicht berechtigt; eine Privatunternehmung, welche sich selbst verzinst, gleichfalls nicht. Das Princip für die Größe der in der Subvention enthaltenen Ausgabe besteht nun darin, daß dieselbe nie größer sein darf als der gewöhnliche Zinsfuß für das in solchen Unternehmungen angelegte Kapital, der Regel nach aber nur so groß, daß sie bei wirklich vorhandenem Zinsertrag entweder denselben auf die Höhe des volkswirthschaftlichen Zinsfußes erhebt, oder aber dem Unternehmungskapital diese Höhe garantirt, sodaß die Ausgabe des Staats je nach dem wirklichen Betrag der Verzinsung jährlich wechselt und unter günstigen Umständen ganz wegfällt. Und da nun das Object jeder Subvention nicht etwa den Reinertrag solcher Unternehmungen, sondern nur die Verzinsung des Anlagekapitals darbieten soll, so muß der Staat bei jeder Subvention die Forderung stellen, daß ihm seine Subventionsbeträge zurückgezahlt werden, wenn das Unternehmen mehr als den volkswirthschaftlichen Zins trägt. Eine solche Subvention heißt dann eine Zinsengarantie (Hauptbeispiel bekanntlich Eisenbahnen, zuweilen auch Dampferlinien). Solche Zinsengarantien nehmen daher, da der Staat es hier ist der das Risico trägt, stets allmählich einen andern Charakter als den der bloßen Subvention an, wesentlich aber dann, wenn in dem garantirten Zinsfuß zugleich die Amortisationsquote mit berechnet ist. Derselbe zahlt nämlich in diesem Falle der Unternehmung ihr ganzes Anlagekapital aus den Ausgaben des Staats zurück, und wenn daher die Unternehmung ein ewiges Eigenthum der Unternehmer bliebe, so würde jene Zinsgarantie in vielen Fällen nicht mehr blos eine Sicherung der Verzinsung, sondern der Gewinn des gesammten Unternehmungskapitals durch die Ausgaben des Staats bedeuten. Es hat sich wesentlich dadurch, und nicht so sehr durch die Vorstellung von der Regalität für derartige Unternehmungen

der Grundsatz ausgebildet, daß wenn der Staat während einer bestimmten Epoche, in welcher durch die Zins- und Amortisationsgarantie die Amortisation des betreffenden Anlagskapitals der Unternehmung rechnungsmäßig wirklich vollzogen ist, der Staat zum Eigenthümer des Kapitals der Unternehmung werden soll, und das ist das wirthschaftliche Princip des Heimfallsrechts. Wo sich daher das Heimfallsrecht mit der Subvention in dieser Weise verbindet, ändert wie gesagt die letztere ihren Charakter und wird aus einer Subvention eine Investition, bei welcher dann auch hier die Ertragsfähigkeit des kraft des durch die Subvention für den Staat erworbenen Besitzes als Ersatz der durch die Subvention dem Staate erwachsenen Kosten die Grundlage für die Bewilligung der Subventionsausgaben zu bilden hat. Die Beurtheilung der letztern kann dabei natürlich nur von Fall zu Fall eintreten, der Sache nach gehört aber nun eine solche Subvention stets der Investitionsberechnung und -Frage an.

Was nun schließlich Begriff und Aufgabe dieser Investition betrifft, so muß man, um auf diesem immer wichtiger werdenden Gebiete zu einem faßbaren Resultat für die Finanzwirthschaft zu gelangen, vorerst eine feste Begriffsbestimmung derselben zum Grunde legen. Man kann nämlich von Investitionen im allgemeinen Sinne sprechen, und dann bezeichnen dieselben jede einmalige Ausgabe, von welcher man eine berechenbare Einnahme für den Staat, sei es direct oder indirect, erwartet. In diesem Sinne umfaßt das noch unklare Wort alle Ausgaben auch für Reformen und für Subventionen, und wird daher höchst unbestimmt. Der eigentliche, feste Begriff der Investition entsteht jedoch erst da, wo der Staat für irgendeine Kapitalsanlage eine direct für dieselbe bestimmte Schuld contrahirt, und zwar verbunden mit der Berechnung des Verhältnisses der Ertragsfähigkeit der Investition zu dem Betrage der Zinsen, welche das für dieselbe aufgenommene Darlehn fordern muß. Nun ist eine solche Berechnung allerdings bei jeder ähnlichen Ausgabe vorhanden; allein erst da, wo die Finanzwirthschaft speciell auf Grundlage ihrer Verwendung zu einem solchen Zwecke eine solche Anleihe macht, und die Sicherung der letztern in Kapital und Zins daher auf der Ertragsfähigkeit

dieser Anlage beruhen soll, kann man im strengen finanziellen Sinne erst von einer Investition sprechen. Während somit Reformen und Subventionen stets im Verhältniß zu den wirklichen Ausgaben gedacht werden, treten die Investitionen da auf, wo für eine Verwaltungsausgabe ein bestimmter Credit gesucht wird. Ein Credit, der blos das allgemeine Verwaltungsbedürfniß deckt und daher ein Deficit voraussetzt, ist keine Investition; zur Investition wird derselbe im eigentlichen Sinne erst da, wo durch denselben ein irgendwie ertragsfähiges Anlagekapital für bestimmte Staatszwecke beschafft werden soll; und hier bedeutet dann die Investition nicht mehr die Deckung der Bedürfnisse der Staatsverwaltung, sondern vielmehr die in der Bestimmung der Ausgaben liegende Wahrscheinlichkeit der steigenden Sicherheit für Kapital und Zinsen des Darlehns, dessen die Investition bedarf. Die Frage nach den Investitionen geht daher in die nach der Bedeutung des Staatscredits im allgemeinen über, und der leitende Grundsatz dafür wird damit der, daß die Ueberzeugung der Darleiher von der Bestimmung ihres Darlehns für Investitionen statt für allgemeine Staatsbedürfnisse mit der darauf beruhenden größern Sicherheit des Darlehns auch den Zinsfuß desselben vermindern wird.

Es ist nun klar, daß in allen diesen Dingen allerdings die Entscheidung über solche Ausgaben erst von Fall zu Fall eintreten kann; aber sehr würde sich derjenige irren, der nicht sähe, wie das Verständniß und das Festhalten an den obigen allgemeinen Principien von seiten einer Finanzverwaltung die Willigkeit und Billigkeit des in Anspruch genommenen Staatscredits erhöhen muß.

C. Die privatwirthschaftlichen Grundsätze des staatlichen Ausgabewesens.

I. Werth, Preis und die eigentlich unproductiven Ausgaben des Staats.

Der letzte Theil in der Lehre von den Ausgaben des Staats ist nun in seinen Principien der einfachste, in seiner Anwendung dagegen bei weitem der schwierigste. Unsere Aufgabe kann,

wie man sogleich erkennen wird, hier nur dahin gehen, die allgemeinen Gesichtspunkte festzustellen, nach denen die unübersehbare Menge von Einzelfragen und Einzelthatsachen dieses Gebietes beurtheilt werden muß.

Während nämlich die bisherigen Darstellungen das Ausgabewesen des Staats als ein aus dem allgemeinen Wesen der Finanz- und Staatswirthschaft fließendes Ganzes enthalten, tritt ein wesentlich anderes Verhältniß da ein, wo die Ausgabenlehre jede einzelne Ausgabe des Staats als den Preis betrachtet, welchen der Staat für die einzelne Leistung zahlt, die er sich von dem Einzelnen durch seine Ausgaben erkauft.

Hier erscheint der Staat mit seiner Finanzwirthschaft als Einzelner mit seinem rein ökonomischen Interesse dem Einzelnen gegenüber, es entsteht ein einfaches ökonomisches Verkehrs- und Vertragsverhältniß zwischen beiden, das natürlich unendlich viele einzelne Fälle enthält, das aber dennoch, wie aller Verkehr, von einfachen wirthschaftlichen Grundsätzen beherrscht wird. Die Aufgabe des Folgenden ist es daher, jetzt die Geltung eben dieser Grundsätze, welche die Privatwirthschaft leiten müssen, auch für dieses Gebiet des Ausgabewesens des Staats darzulegen. Wir haben daher gewiß recht gehabt, dieses Gebiet als das der angewandten Nationalökonomie für die Finanzwirthschaft des Staats oder, wie es einige nennen, die „Oekonomik" des Staatshaushalts und der Verwaltung zu bezeichnen.

Der allgemeinste wirthschaftliche Grundsatz nun, der hier für den Staat wie für den Einzelnen gilt, ist der, daß jede Wirthschaft nur dann auf die Dauer bestehen kann, wenn der Werth dessen, was der Eine von dem Andern erwirbt, dem Preise, den er dafür zahlt, entspricht.

Und da nun diejenige Differenz zwischen dem Werthe und dem dafür gezahlten Preise, in welcher der letztere den erstern übersteigt, bei jeder Wirthschaft als ein Verlust derselben erscheint, weil ja nicht der Preis, sondern der Werth das Productive in jedem Verkehrsacte ist, so wird somit das, was der Staat in dem von ihm ausgegebenen Preise über den Werth der dafür empfangenen Leistung der andern Wirthschaft zahlt, zu der eigentlich unproductiven Ausgabe der Finanzverwaltung; diejenige Verwaltung dagegen, welche auf jedem

Punkte die Ausgabe von dem Werth des mit derselben Erkauften abhängig macht, nennen wir im allgemeinen eine rationelle; diejenige, welche zuletzt die Ausgabe auf das Nothwendige beschränkt, ist die sparsame, diejenige, welche ohne Rücksicht auf das Bedürfniß Ausgaben macht, ist die unwirthschaftliche, und diejenige, welche das Angenehme höher stellt als das Nützliche, heißt die verschwenderische Verwaltung. Alle diese Kategorien hat die Staatswirthschaft mit der Volkswirthschaft gemein. Will man aber damit praktische Vorstellungen für die Finanzverwaltung verbinden, so wird man sagen müssen, daß dieselben stets nur zur Anwendung kommen, wo es sich um die einzelnen Ausgaben, ihren Werth und ihren Preis für den Staat handelt. Dabei nun dauert es immer sehr lange, bis das öffentliche Bewußtsein lernt, solche einzelne Ausgaben mit dem Ganzen der Finanzwirthschaft in Verbindung zu bringen. Dasselbe lernt sehr langsam beurtheilen, daß der Werth des Einzelnen, für welches Ausgaben gemacht werden, nicht blos in der unmittelbaren Nützlichkeit, sondern eben so sehr in ihrem Verhältniß zum Ganzen gesucht werden muß. Alle Nationalökonomie in ihrer Anwendung auf die Staatswirthschaft wird daher erst dann ihren richtigen Standpunkt finden, wenn sie zwei leitende Grundsätze festhält. Zuerst muß jede Ausgabe des Staats aufgefaßt werden als eine Ausgabe für dauernde Verwendungen, deren Maß weit über das der Bedürfnisse des Einzellebens hinausgeht. Was der Staat durch seine Ausgaben herstellt, darf nicht für die einzelne Generation berechnet sein. In seiner dauernden Nutzbarkeit liegt die zweite Hälfte seines Werthes, und in der Berechnung auf den Bedarf künftiger Zeiten das Element des Rationellen für das, was er auch im Einzelnen herstellt. Und darum ist es Regel, daß alle einzelnen Herstellungen des Staats, der ewig selbst der Besitzer bleibt und darum mit der Zukunft seiner Bedürfnisse rechnet, theuerer zu stehen kommen als die der Privatwirthschaft, deren Maß doch am Ende nur das Leben von zwei oder drei Generationen umfaßt. Zweitens aber darf die Finanzwirthschaft sich nie darüber täuschen, daß es für den souveränen Staat ebenso unmöglich ist wie für den machtlosen Privatmann, mit billigen Kosten Werthvolles erzielen zu können. Das Herabdrücken der Preise ist eine ebenso

große Gefahr für die Wirthschaft des Staats als die Gleichgültigkeit gegen dieselben. Gerade für den Staat, dessen Einzelherstellungen oft auf Jahrhunderte berechnet sind, wird das Billigste am leichtesten zum Theuersten. Vor allem soll er das da bedenken, wo er scheinbar der vollkommene Herr des Preises ist, den er zahlen will, bei den Ausgaben für den Staatsdienst. Es ist eben nicht möglich, einen tüchtigen Staatsdienst zu schaffen oder zu erhalten, wo Gehalt und Lohn dem Werthe dessen, was der Staatsdiener leistet, nicht entsprechen. Der Staat wird immer Personen finden, die seine Stellungen unter jeder Bedingung annehmen; aber das Bewußtsein, daß das, was er für das Beste zahlt das ein Mensch leisten kann, in keinem richtigen Verhältniß zu dem allgemeinen Werth des Geleisteten steht, hat ewig die Folge gehabt, daß in gutgeordneten Staaten sich die begabten Männer vom Staatsdienst zurückziehen, in schlecht geordneten dagegen, daß sich der Staatsdiener vermöge seiner staatlichen Stellung Einnahmen verschafft, welche der Volkswirthschaft unendlich viel mehr kosten, als der höchste Gehalt betragen würde. Es ist aber die Aufgabe des Staatsmanns, sich hier über die ziffermäßige Finanzwirthschaft zu erheben; es hat niemals einem Staate wohlgethan, wenn er nicht verstand Verdienste zu belohnen, und es ist ihm stets verderblich gewesen, wenn er nicht wenigstens den Dienst angemessen zu bezahlen versteht; schlimm aber steht es, wenn seine Diener vom Volke zu nehmen lernen, was er selbst ihnen nicht geben will.

II. Die alte Kameralwissenschaft.

Indem nun diese allgemeinen Gesichtspunkte sich den praktischen Aufgaben der Staatsausgaben zuwenden, eröffnen sich hier Gebiete, die fast unendlich sind, und von denen schon theoretisch ein jedes derselben seine eigene eingehende Behandlung fordert. Unserer Arbeit muß es jedoch genügen, für diese letztern nur den Punkt festzustellen, auf welchem sie vermöge ihres Zusammenhanges mit dem Ausgabewesen dem Ganzen der Finanzwissenschaft angehören.

Und in der That begegnen wir hier wieder demselben Gedanken, der das ganze Verwaltungsrecht beherrscht. So werth-

voll auch für das Verständniß die systematische Theorie sein mag, so ist es doch erst der große historische Entwickelungsproceß, der uns die Dinge im Ganzen eben dadurch recht faßbar macht, weil sich gerade in ihm die einen aus den andern herausbilden.

Es ist nämlich das charakteristische Moment für alles Ausgabewesen bis zur Zeit der absoluten Monarchie und ihrer Finanzverwaltung, daß wir nirgends selbst bei aller Genauigkeit der Einnahme- und Ausgaberechnungen irgendeine Beachtung der richtigen wirthschaftlichen Verwendung der Ausgaben finden. Dieselben erscheinen nur in ihren Ziffern; was für sie geleistet wird, wird nicht gefragt. Und das hatte allerdings wesentlich seinen Grund darin, daß der Staat als solcher eben wenig oder gar nichts in seiner Verwaltung leistete. Noch bis zur Mitte der Epoche der absoluten Monarchie sind es die ständischen Körperschaften, welche in Anstalten und öffentlichem Dienst die Aufgaben der Verwaltung vollziehen. Daher lag auch die Sicherung gegen das Unreelle und Unproductive in dieser Zeit viel mehr in der Controle, welche die Zünfte und Stände über sich selbst ausübten, als in einer öffentlichen Inspection. Von einer selbständigen Beachtung des Ausgabewesens ist noch keine Rede.

Den ersten, allerdings nur noch rein rechnungsmäßigen Anfang der letztern macht nun die erste Aufstellung des Budgets, in welchem Einnahmen und Ausgaben einander einfach und ziffermäßig gegenübergestellt werden. Wir haben gesehen, wie hier auf Sully's Gedanken sich das System der Comptes rendus in Frankreich aufbaut, während in England das Princip der Appropriation schon die specielle Verwendung der Geldbewilligungen je für ihre Verwaltungsausgaben, zunächst wenigstens ziffermäßig ein eigenes Ausgabewesen schafft, das freilich auch heute noch nicht als eine Einheit auftritt, und weder heute noch früher irgendeine fachmännische Controle findet. Die deutschen Staatsrechnungen halten sich während dieser Zeit, bis zur Mitte des 18. Jahrhunderts, noch wesentlich auf derjenigen Stufe, welche wir die der einfachen Buchhaltung der Etatsüberschüsse genannt haben. Bis hierher ist das Ausgabewesen nur noch in seinen Beträgen, nicht in seinen Verwendungen ein Theil der Finanzwirthschaft.

Der Punkt nun, auf welchem sich die gegenwärtige Epoche

vorbereitet, liegt daher auch auf einem ganz andern Gebiete als dem des öffentlichen Rechnungswesens.

Wir dürfen denselben hier nur andeuten. Es ist das Auftreten der eigentlichen Staatswirthschaftslehre in dem öffentlichen Berufsbildungswesen, und das, was sich daranknüpft und den Charakter der ersten Epoche dieser Bewegung bezeichnet, fassen wir mit historisch gutem Recht zusammen unter dem Namen der Kameralwissenschaften.

Das Verhältniß der Staatswissenschaften zur Kameralwissenschaft des vorigen Jahrhunderts besteht nun, wenn man es auf seinen letzten Punkt zurückführt, darin, daß die Staatswissenschaft im allgemeinen, und die entstehende Finanzwissenschaft und vor allem die Nationalökonomie das Bewußtsein in der gebildeten Welt erwecken, daß eine gute Wirthschaft nach den Gesetzen der Volkswirthschaftslehre weder blos auf der Ziffer der Einnahme, noch auf der rechnungsmäßigen Bilanz von Einnahme und Ausgabe beruhe, sondern daß die rationelle wirthschaftliche Verwendung der letztern im Einzelnen die erste Bedingung der finanziellen Wohlfahrt eines Staats sei. Es ist nun kein Zweifel, daß die Heimat sowol dieser Auffassung im Ganzen als seiner Durchführung im Einzelnen die deutsche Staatswissenschaft im wesentlichen Unterschied von England und Frankreich geworden ist.

Die Geschichte der Entstehung dieser Staatswissenschaften haben wir an einem andern Orte („Bildungswesen", Bd. 3) charakterisirt. Die Art und Weise aber, wie dieselben ins praktische Leben eingriffen, war allerdings keine abstract theoretische, sondern eine durch die gegebenen Verhältnisse bedingte.

Noch im vorigen Jahrhundert war außerhalb des Hofes und seiner Finanzverwaltung, dem Heerwesen und dem eigentlichen Staatsdienste der Staatsgewalt nur wenig zur directen Verwaltung überlassen. Nur zwei große Gebiete gab es, auf welchen der Staat nicht blos souverän, sondern auch einheitlich verwaltete, das waren einerseits die Domänen, andererseits die Regalien.

In Domänen und Regalien war daher das Gebiet gegeben, auf welchem fast allein die Frage nach der wirthschaftlichen Verwendung der Ausgaben als Grundlage der möglichst großen

Staatseinnahme theoretisch behandelt und praktisch von seiten der Finanzverwaltung durchgeführt werden konnte. Diese Frage, einmal ernsthaft aufgestellt und Gegenstand einer eigenen Fachbildung geworden, führte naturgemäß zu dem Satze, daß man die Gesetze, nach welchen sich gegenseitig Einnahmen und Ausgaben erzeugen, nun auch als die erste Grundlage für die Verwaltung von Domänen und Regalien anerkennen mußte. Die Verfolgung dieses Satzes in seiner praktischen Anwendung auf diese Gebiete führte dann zuerst zu der Lehre von der Production, dann aber auch zu der in der Verwendung der Einzelausgaben sich bethätigenden rationellen Wirthschaft auf jene zwei Gebiete. Und da beide noch immer, wie wir früher gesehen, als der eigentlich fürstliche, von dem entstehenden Staatsfinanzwesen unabhängige Haushalt und seiner „Kammer" angehörig betrachtet wurden, so empfing die gesammte Wissenschaft, welche neben der Lehre von den allgemeinen wirthschaftlichen Gesetzen, nun auch das rationelle Ausgabswesen zunächst für jene Gebiete in sich verarbeitete, den Namen der „Kameralwissenschaften". Für unsere Frage bedeutet daher das Entstehen der Kameralwissenschaften, abgesehen von ihrem übrigen Einfluß, das Auftreten des Princips der Wirthschaftlichkeit speciell auf Grundlage einer rationellen V e r w e n d u n g der A u s g a b e n als der Voraussetzung der Productivität der Staatsgüter und Staatsrechte, während dieselben zugleich dem Verständniß der Nationalökonomie in der gesammten Staatswirthschaft die Thore öffnete. Die eigentliche Folge davon aber zeigte sich erst im 19. Jahrhundert.

Denn als nun vermöge der Verfassungen das ganze wirthschaftliche Leben des Staats zu einer großen, allenthalben auf Gesetz und Verantwortlichkeit beruhenden Einheit ward, da mußte jener Gedanke der bisher nur auf Domänen und Regalien bezüglichen kameralistischen Bildung sich über das ganze Ausgabswesen des Staats ausdehnen. Wir verfolgen hier nicht, wie das geschah; allein das Wort, das dieses Princip zum Ausdruck brachte, wird dasselbe schon durch sich selber erklären. Mit der verfassungsmäßigen Finanzverwaltung entstand der Grundsatz, daß, wenn das Gesetz auf Initiative der Minister die Ausgabesumme für eine bestimmte Aufgabe der Verwaltung festzustellen habe, die wirkliche praktische V e r w e n d u n g derselben dem Fach-

mann und seiner Fachkunde überwiesen werden müsse, und daß daher die Berechtigung dazu, solche Ausgaben zu machen, zu ihrer Voraussetzung eine technische Fachbildung fordere. Während daher die alten Kameralwissenschaften allmählich sich in die Nationalökonomie und Verwaltungslehre auflösten, schied jener Gedanke diese technische Fachbildung von der theoretischen, und erzeugte damit neben den Universitäten die sog. polytechnischen Hochschulen. Wie diese nun ihr Lehrgebiet entwickelt und geordnet haben, gehört nicht hierher. Allein gegenüber der Finanzverwaltung bedeuten dieselben den Punkt, auf welchem an der Stelle der allgemeinen Kameralwissenschaften und ihrer Begrenzung auf Domänen und Regalien der technischen Fachkunde und dem technischen Fachmanne die Ausführung aller technischen Aufgaben des Staats, und damit die Verwendung der Staatsausgaben im Einzelnen übergeben wird.

So nun tritt die technische Fachbildung in die Finanzverwaltung hinein, und der technische Dienst wird ein Staatsdienst. In diesem Sinne hat nun die Technik wieder ihre eigene noch nicht geschriebene Geschichte. Wir bezeichnen, statt auf dieselbe einzugehen, nur die drei großen Grundformen derselben, in denen wieder der specifische Charakter der drei großen Culturvölker zum Ausdruck kommt. England, das überhaupt keine öffentliche Fach- und Berufsstellung hat, hat auch keine polytechnischen Hochschulen, gerade so wenig als es eine Vorstellung von Kameralwissenschaften besitzt. In England ist, seiner ganzen öffentlichen Auffassung entsprechend, die Verwendung der Staatsausgaben gar keine öffentliche Angelegenheit mehr, sondern erscheint als ein Privatunternehmen, das der Staat dem Einzelnen gegen seine rein wirthschaftliche Haftung überläßt. In Frankreich dagegen ist bereits mit dem Auftreten der absoluten Monarchie diese Verwendung Gegenstand einer öffentlichen, körperschaftlichen Organisation; schon unter Ludwig XIV. wird das Corps des Ingénieurs des Ponts et Chaussées und die selbständige kameralistische Verwaltung der Eaux et Forêts gegründet, und mit der Revolution tritt das technische Fachbildungswesen selbständig neben das wissenschaftliche in der École polytechnique auf, aus welcher der Staat seine Ingénieurs nimmt. In Deutschland folgen die einzelnen Staaten dem fran-

zösischen Vorbilde, nur daß sich der Gedanke einer solchen Fachbildung hier zu einem System entwickelt, das nicht mehr bei der mathematischen Bautechnik stehen bleibt, sondern neben derselben die großen Institute der landwirthschaftlichen und der Gewerbeschulen entwickelt, aus denen der Staat seine Organe für die praktische Verwendung der Staatsausgaben in den einzelnen Fällen nimmt. Damit beginnt nun der Proceß, welcher das ganze Gebiet der einzelnen Staatsausgaben innerhalb der Finanzverwaltung und ihrer Wissenschaft zu einem selbständigen gemacht hat, und künftig noch weit mehr machen wird, als es bisher der Fall gewesen ist. Um auf diesem Gebiete zu einem endgültigen Resultat zu gelangen, wird dasselbe jedoch, weil es alle Theile der Einzelausgaben des Staats umfaßt, höchst eingehender Arbeiten bedürfen, welche die höchste Leistung der fachmännischen Bildung fordern, ohne doch den Zusammenhang mit der allgemeinen Finanzwissenschaft darum zu verlieren. Wir müssen dieselbe von Fachmännern erwarten. Die Finanzwissenschaft dagegen muß sich allerdings darüber klar sein, welche systematische Grundlage dieses neue Gebiet hat; und die Aufstellung dieser Grundlage wissen wir nach ihrer historischen Entwickelung nicht besser zu bezeichnen als mit dem Namen der neuen Kameralwissenschaft, welche nach Inhalt und Stellung in der Finanz- und Verwaltungslehre sucht, aber ihre Berechtigung bereits gefunden hat.

III. Aufgabe und System der neuen Kameralwissenschaften und die Fachministerien.

Wir verstehen demnach unter der neuen Kameralwissenschaft des 19. Jahrhunderts die Gesammtheit der rein wissenschaftlichen Auffassung, der praktischen Gebiete und der rechtlichen Grundsätze, welche für denjenigen Theil des staatlichen Ausgabewesens gelten, der die wirkliche Verwendung der staatlichen Ausgaben auf Grundlage fachmännischer Bildung enthält.

Nun ist es nicht zu bestreiten, daß dies ein praktisch ebenso wichtiger als theoretisch unbestimmter Begriff ist. Wir müssen daher, nachdem auch die eigentliche Finanzwissenschaft mit demselben noch in keiner Weise auch nur formell fertig ist, anerkennen,

daß dieselbe sich noch in dem ersten Stadium ihrer Entwickelung befindet. Den heutigen Inhalt dieses Stadiums können wir aber allerdings schon ziemlich fest bestimmen, und damit das feststellen worauf es ankommt, nämlich den in ihm enthaltenen Uebergang der Finanzwissenschaft zur Verwaltungslehre, wie das bisherige der Uebergang der erstern zur reinen Nationalökonomie war.

Zu dem Ende muß man zwischen dem Suchen unserer Zeit nach wissenschaftlichen Principien und nach praktischen Organen für dieselben scheiden. Das erste enthält das theoretische System, das zweite den öffentlich-rechtlichen Organismus seiner Verwirklichung in dem Begriffe der Fachministerien.

a) Die allgemeinen Kategorien, Statistik, System und Rechtsbildung dieses Gebiets.

Man wird die allgemeinen Grundsätze, welche für alle einzelnen Behandlungen dieses Gebiets zu gelten haben, am besten in drei Kategorien zusammenfassen, von welchen jede für sich ihre eigene Bearbeitung fordert.

Die rein wissenschaftliche Auffassung derselben entsteht in der vergleichenden Statistik der Ausgaben und ihrer Verwendungen in den einzelnen Gebieten der praktischen Herstellungen für die Verwaltung.

Das positive System enthält die großen Kategorien, unter welchen sich alle solche Einzelherstellungen im weitesten Sinne zusammenfassen.

Der rechtliche Gesichtspunkt endlich zeigt, wie sich an diese Kategorien bereits eine Rechtsbildung angeschlossen hat, welche schon jetzt sich in ihren allgemeinen und besondern Theil zu scheiden beginnt.

Mit wenig Worten dürfen wir nun diese drei Begriffe hier charakterisiren.

Die Statistik in der neuen Kameralistik beginnt schon jetzt sich die Aufgabe zu stellen, die Kosten jedes Zweiges der Verwaltung in den verschiedenen Staaten zusammenzustellen, um damit ein Bild für die materielle, auf Geldeinheiten zurückgeführte Verwaltung der Staaten zu gewinnen, und durch die

Vergleichung zunächst einen Maßstab für die Besonderheit der erstern in jedem Staate, und zugleich ein Maß für die künftige Richtung im Einzelnen zu finden. Sie wird fast mit jedem Tage nicht blos umfangreicher, sondern auch richtiger, weil das durchschnittliche Maß für die Werthe aller Leistungen der Einzelnen an den Staat auf der einen und das des Preises, den der Staat dafür bezahlt, auf der andern, seine frühere Verschiedenheit und Oertlichkeit mehr und mehr verliert, und der allgemein europäische Maßstab sich wesentlich durch die Mitwirkung dieser Statistik langsam aber sicher mit all seinen Voraussetzungen und Consequenzen herausbildet. Hier ist einer der Punkte, auf welchem es nur des klaren europäischen Bewußtseins bedarf, um solchen Arbeiten ihre hochbedeutende Stellung zu gewinnen.

Das System der Kategorien dieser neuen Kameralistik ist nun leicht verständlich, wenn man die alte zum Grunde legt. Noch bis zum Anfange unsers Jahrhunderts gab es aus den früher angegebenen Gründen nur zwei Gebiete derselben, die Domänen mit der land- und forstwirthschaftlichen Kameralistik, und die Kameralistik der Regalien. Mit dem 19. Jahrhundert traten zwei andere nicht minder wichtige ihnen zur Seite. Es ist das erstlich das öffentliche Bauwesen mit seiner jetzt fachmännischen Vorbildung und Fachbildung, und zweitens das öffentliche Lieferungswesen. Es ist nicht möglich, für diese vier Kategorien Genaueres zu sagen, ohne in weitestgehende fachliche Erörterungen einzugehen. Wohl aber ist es nothwendig, das Princip für ihre gemeinsame Beurtheilung aufzustellen und die Forderung auszusprechen, daß jedermann sich desselben wohl bewußt sein sollte.

In jedem dieser vier Gebiete stehen nämlich zwei Gesichtspunkte nebeneinander, der rein fachmännische und der staatswirthschaftliche. Ohne auf specielle Erörterungen dabei einzugehen, zu denen wir später bei den Domänen und Regalien ohnehin gelangen, wollen wir hier nur jene beiden Gesichtspunkte bestimmen.

Der fachmännische Standpunkt für alle vier Gebiete nämlich hat daran festzuhalten, daß er für die ihm zu Gebote gestellten Mittel die höchste Dauer und die höchste Zweckmäßig-

keit in seinen Verwendungen erreiche. Für ihn gibt es in allen diesen Herstellungen nur die Berücksichtigung der Ausgaben gegenüber ihrem Zwecke; die künftige Productivität der letztern ist nicht seine Sache. Die fachmännische Bildung des Land- und Forstmannes betrachtet daher die Domäne nur als ein zu verwaltendes Kapital, die des Regaliendienstes die Regalie nur als eine Erwerbsform, die des Bauwesens den Bau nur als eine gewerbliche Anlage, die des Lieferungswesens die Lieferung nur als ein Geschäft. Für alle ist der Staat mit seinen Finanzen nur Kapitalist und Unternehmer, der den möglichst großen Vortheil aus seinen Verwendungen zu ziehen hat, wie jede Privatwirthschaft.

Der staatsmännische Standpunkt dagegen wendet sich, indem er jene Ausgaben mit der Quelle seiner Einnahmen in ihre causale Verbindung bringt, der Frage zu, ob nun nicht die Staatswirthschaft dem Staate dasselbe auferlegt was die Privatwirthschaft ihm gebieten würde, von allen solchen Herstellungen in der jeder derselben entsprechenden Weise den möglichst hohen Ertrag zu fordern. Die Idee der Staatswirthschaft dagegen gelangt dem gegenüber zu dem Grundsatz, daß der Staat auch bei der Benutzung und Verwaltung dieser Herstellungen innerhalb der Volkswirthschaft die Höhe der eigenen finanziellen Steuererträgnisse dem Bedürfniß der allgemeinen Entwickelung unterordnen muß, und zwar in der Weise, daß er wie bei den Domänen sogar sein Gut opfert durch Verkauf, oder wie bei den Regalien sein Einkommen opfert durch Herabsetzung der Gebühren, wie bei der Post und den Bahnen, oder sogar noch dazuzahlt wie beim Münzwesen, oder lieber theuerer baut um der Dauer willen als billiger wie beim Bauwesen, oder vortheilhaftere Offerten mit Rücksicht auf die eigene Industrie abweist wie beim Lieferungswesen. Damit macht der Staatsmann im Finanzmann das Ganze gegenüber der Einzelausgabe geltend, und sieht den wahren Gewinn nicht in der privatwirthschaftlichen Verwerthung seiner wirthschaftlichen Kraft für sich, sondern für die Volkswirthschaft; es ist seine oft sehr schwierige Aufgabe, das finanzielle Princip der möglichst großen eigenen Einnahme aus seinen Herstellungen, ja diese selbst wie bei den Staatsgewerben, den Forderungen der allgemeinen wirthschaft-

lichen Entwickelung zu opfern. Und das ist der Punkt, auf welchem die Lehre von den fachmännischen Ausgaben zu einem Theile der Finanzwissenschaft und damit der Staatswissenschaft wird. In ihm culminirt der eigentliche Unterschied der neuen von der alten Kameralwissenschaft, welche in ihrem Verwaltungsobject noch nichts sah als eine besondere, fachmännisch nach rein privatwirthschaftlichen Grundsätzen geleitete und auf den möglichst hohen Reinertrag für die Staatskasse berechnete und verwaltete Quelle der finanziellen Einnahmen.

Zu diesen elementaren Grundlagen der neuen Kameralistik oder der staatswirthschaftlichen Auffassung des Ausgabewesens kommt nun die dritte hinzu, die wir den Beginn der öffentlichen Rechtsbildung für diese privatwirthschaftlichen Ausgaben des Staats nennen. Wir dürfen an dieser Stelle weder künftigen Gesetzgebungen noch wissenschaftlichen Bearbeitungen vorgreifen, aber die Grundzüge zeichnen sich doch schon so faßbar ab, daß wir mit ihnen die Lehre vom Ausgabewesen des Staats schließen können.

Wir haben oben angedeutet, daß wir schon jetzt im Stande sind, die allgemeinen Grundsätze dieser Rechtsbildung von den besondern zu unterscheiden. Unter jenen verstehen wir diejenigen, welche für alle vier Hauptgebiete des obigen Systems gemeinschaftlich gelten; diese dagegen entstehen für jedes einzelne derselben an ihrem besondern Object.

Der allgemeine Theil dieser Rechtsbildung beruht nun auf drei Grundsätzen, welche sich aus dem Frühern sehr einfach ergeben, aber in ihrer Formulirung für positive Gesetze große Schwierigkeiten bieten.

Der erste Rechtsgrundsatz für das ganze Gebiet ist der, daß die Finanzverwaltung diese privatwirthschaftlichen Anlagen und Leistungen niemals durch ihre Behörden, sondern nur durch berufsmäßig gebildete Fachmänner ausführen lassen soll. Das soll geschehen, weil nur dadurch die Behandlung solcher Dinge dem reinen Privatinteresse und damit der blos geschäftlichen Verantwortlichkeit privater Unternehmungen entzogen werden kann. An ihn schließt sich der zweite.

Da alle solche privatwirthschaftlichen Verwendungen doch zuletzt öffentliche Verwendungen im Dienste des Staats sind, so

müssen dieselben wie jeder öffentliche Act auch mit einer öffentlich-rechtlichen Verantwortlichkeit bekleidet sein. Diese Verantwortlichkeit bildet den zweiten der Rechtsgrundsätze für die öffentlichen Verwendungen der Staatsausgaben. Dieselbe aber ist hier stets eine doppelte. Sie ist die Verantwortlichkeit der Behörde für die Bestellung des Fachmanns, und zweitens die persönliche Verantwortlichkeit des letztern für seine Ausführung, das Recht seiner persönlichen Haftung.

Was die Verantwortlichkeit der Bestellung der ausführenden Organe betrifft, so ist die bestellende Behörde niemals für alles dasjenige verantwortlich, was eine fachmännische Bildung und Kenntniß voraussetzt, sondern nur dafür, daß gegen die Persönlichkeit des Fachmanns keine nachweisbaren Bedenken vorliegen. Bestellt dagegen die Behörde einen Nichtfachmann, wo ein Fachmann zur Verfügung stand, so übernimmt sie damit auch die Verantwortung für die fachmännischen Theile der Verwendungen und Herstellungen, das ist die Haftung für dieselben.

Die Verantwortlichkeit des ausführenden Fachmannes oder seine Haftung ist eine zweifache. Zuerst ist sie natürlich die gewöhnliche privatrechtliche Verpflichtung zum Schadenersatz bei Fahrlässigkeit, dann aber wird sie zur eigentlich öffentlich-rechtlichen Haftung dadurch, daß wegen Vernachlässigung der fachmännischen Obsorge der betreffende Fachmann auch zum Verluste seiner öffentlichen Stellung verurtheilt werden kann, wozu die obere Behörde so lange auf dem Disciplinarwege das Recht hat, als es sich nicht um ein strafrechtliches Verfahren gegen denselben handelt.

Der dritte Rechtsgrundsatz, dessen weiter gehende Begründung zu nahe liegt als daß wir sie hier verfolgen könnten, ist nun der der möglichsten Oeffentlichkeit eben in der Uebergabe solcher Ausführungen an Einzelne. Dieser Oeffentlichkeit genügt nicht die amtliche Behandlung der Verträge, sondern wo es ohne Gefahr geschehen kann, muß schon die Aufforderung zur Betheiligung eine möglichste Oeffentlichkeit empfangen. Der bekannte Ausdruck dieses Grundsatzes ist die Vergebung der öffentlichen Arbeiten auf dem Offertwege, bei welchem das Object, die Ausführung, der Termin und die Bedingungen der persönlichen Fähigkeit bekannt gemacht werden, und bei dem dann die

Vergebung gleichfalls zu veröffentlichen ist. Es leuchtet ein, daß man dafür keine gleichartige Formel aufstellen kann wegen Verschiedenheit in Object und Bedingungen. Die Sache selbst ist dabei wol nirgends fraglich; der praktische Grund aber, weshalb man über dieses ganze Rechtsverhältniß zu keinem einheitlichen Abschluß gekommen, sondern wesentlich bei den Eisenbahnen und andern öffentlichen Bauten stehen geblieben, ist doch am Ende dadurch gegeben, daß alle diese Herstellungen und Verträge eben, wie wir oben gesehen, in sehr verschiedene Ressorts der Ministerien fallen.

Bisjetzt hat sich nur noch für das öffentliche Bauwesen das Offertsystem zu bestimmten Formen erhoben; für die Domänenverwaltung und die Regalien fehlt es, was auf der Besonderheit der Verhältnisse derselben beruht; bei den öffentlichen Lieferungen ist die Anwendung desselben meist dem Ermessen der betreffenden Ministerien überlassen, und zwar deshalb, weil es gerade hier sehr schwierig ist, den Begriff und das Recht des Fachmannes festzustellen. Man kann daher mit Ausnahme des öffentlichen Bauwesens kaum etwas anderes sagen, als daß dieses ganze Gebiet noch sehr in der Entwickelung begriffen ist. Eine theoretische Gesammtbehandlung dafür gibt es noch nicht.

Dagegen steht es im Princip fest, daß über alle diese Leistungen die Staatsverwaltung das Recht der Controle vor der Uebergabe an den Staat hat. Freilich ist auch dieses Controlwesen nur noch für das öffentliche Bauwesen systematisch ausgebildet. Diese Controle selbst muß aber, um wirksam zu werden, nicht von privaten Fachleuten, sondern nur durch amtliche Organe, welche wieder einen Theil des betreffenden Ministeriums bilden, ausgeübt werden. Diese Uebergabscontrole muß dann, mit ihrem amtlichen Protokoll versehen, mit einem Bericht an das Ministerium begleitet werden; die wirkliche Uebergabe der fertigen Herstellung kann dann nie an die controlirende Behörde, sondern nur an das Ministerium selbst geschehen, wo es sich um Bauwerke, und auch da, wo es sich um Lieferungen handelt. Bei den Domänen und Regalien dagegen, wo keine Herstellung, sondern nur eine Fruchtnießung wie bei der Verpachtung von Staatsdomänen, oder gar ein bloßer Leistungsvertrag stattfindet (Posthaltereien, Besorgung der Post von subventio-

nirten Bahnen oder Dampfern u. a. m.), besteht diese Controle wesentlich nur in der Inspection, und bildet damit einen Theil des Fachdienstes im betreffenden Ministerium. Alles das ist noch wenig gesetzlich und theoretisch entwickelt, und bedarf selbstständiger eingehender Bearbeitung; die historische Entwickelung hat es mit sich gebracht, daß alle solche Verhältnisse noch wesentlich nach dem Standpunkt des Privatrechts als ein Theil des Obligationenrechts behandelt werden. Doch bricht sich das öffentlich-rechtliche Moment mehr und mehr Bahn, indem in den meisten dieser Fälle die Verwaltung des Innern in beständiger Berührung und Gemeinsamkeit mit den Ministerien der öffentlichen Arbeiten, des Handels und der Finanzen steht, wobei das neue finanzielle Moment der Ausgaben wesentlich in den Hintergrund tritt. Es ist das weite Gebiet des Uebergangs der technischen Verwaltung in die Gesammtverwaltung und damit in das System der Staatswissenschaften. Und deshalb glauben wir das weitere Eingehen auf Ordnung und Recht aller dieser Einzelverhältnisse der Verwaltungslehre und ihren besondern Zweigen überweisen zu sollen, welche in unserer Zeit hier auf allen Punkten den Grundsatz durchführt, daß gerade bei den Gegenständen dieses Gebietes die Bedürfnisse einer richtig verstandenen Verwaltung sowol in der Aufstellung ihrer Bedürfnisse als in der Art ihrer Befriedigung das Maßgebende sein müssen, während der Finanzverwaltung mehr und mehr nur die rechnungsmäßige Deckung einerseits und die budgetmäßige Controle andererseits übrigbleibt.

b) Die Fachministerien.

Das vielgebrauchte Wort der Fachministerien, das in der reinen Verwaltungslehre eigentlich seiner festen Bedeutung entbehrt, da jedes Ministerium schließlich ein Fachministerium ist, empfängt nun eigentlich erst seinen Sinn, wenn man es mit dem bisher über die wirklichen Ausgaben und Einzelverwendungen Gesagten zusammenhält.

Ein eigentliches Fachministerium entsteht nämlich da, wo es sich nicht mehr um Auffassung und Vertretung politischer Kategorien und Richtungen handelt, sondern wo die Thätigkeit eines Ministeriums die Verwaltung einer durch ihr bestimmtes

Object gegebenen Aufgabe im Gesammtinteresse des Staats enthält. Die Voraussetzung einer solchen Thätigkeit ist dann erstlich die genaue Kenntniß eines solchen begrenzten Gebietes nach allen seinen Elementen, und zweitens die wirkliche Befriedigung des sich an dasselbe anschließenden Bedürfnisses der Verwaltung und des Volkslebens. Das erste ist die Fachkunde, das zweite die Fachverwaltung, und die Organisation beider bildet das Fachministerium.

Diese Begrenzung der Aufgabe eines solchen Ministeriums aber kann nur innerhalb des volkswirthschaftlichen Lebens gefunden werden. Ein jedes Fachministerium ist daher ein volkswirthschaftliches Ministerium und entsteht deshalb immer nur da, wo sich zwar große, aber materiell begrenzte volkswirthschaftliche Verwaltungsgebiete so weit entwickelt haben, daß sie einer selbständigen Verwaltung bedürfen. Alle Fachministerien bilden sich daher stets dadurch, daß sie sich von dem Ministerium des Innern ablösen und als Verwaltungsorganismen mit den absoluten Elementen der letztern, der selbständigen Initiative, der selbständigen Verordnungsgewalt und der selbständigen Verantwortlichkeit innerhalb des allgemeinen Organismus der Regierung beliehen werden.

Daher liegt denn weder ihre Entstehung noch ihre Bezeichnung noch ihre Competenz schon im Begriffe der Regierung als solcher, wie die der fünf eigentlichen Minister, welche man deshalb auch die „Staatsminister" im engern Sinne des Worts nennen sollte. Es wird das klar, wenn man sich vergegenwärtigt, daß kein Staat jener fünf Verwaltungsgebiete und ihrer selbständigen Staatsministerien jemals entbehren kann, während die Fachministerien fast beständig wechseln, sich oft von den Staatsministerien trennen, oft wieder mit ihnen verschmolzen werden, und daher, während die fünf Staatsminister in allen Regierungen stets vorhanden sind, ihrerseits in den verschiedenen Staaten ganz verschiedene Organisationen, Competenzen und Namen haben. So gibt es bald Handelsminister, Polizeiminister, Minister der Landwirthschaft, Minister der Communication, Minister der öffentlichen Arbeiten, bald nicht; der erste Blick auf die Statistik der Staatshandbücher zeigt, daß man hier weder über die Begriffe noch über die Competenzen einig ist.

Und dennoch hat das Erscheinen gerade dieser Vielartigkeit der Fachminister seinen guten Sinn. Nur muß man denselben in dem Ausgabewesen des Staats statt in dem formalen Ressort suchen, das ja auch ohne dieselben stets als Theil des Ministeriums des Innern vorhanden ist und verwaltet wird.

So wie es nämlich durch die immer bestimmtere Scheidung der Verwaltungsaufgaben klar wird, daß dieselben nicht etwa blos an Umfang zunehmen, sondern zu ihrer wirklichen Durchführung einer selbständigen Fachkenntniß bedürfen, so muß das Vorhandensein dieser Fachkenntniß naturgemäß zur öffentlich-rechtlichen Bedingung für die effective Verantwortlichkeit des Hauptes solcher Fachgebiete werden; und da es unmöglich ist, die erstere für solche selbständige Verwaltungsgebiete von Einem Minister zu fordern, so wird die letztere zu einem leeren Wort, wenn nicht das Princip der Verantwortlichkeit Ministerien erzeugt, welche dazu bestimmt und fähig sind, jene fachmännische Verantwortlichkeit zu tragen.

Das Object dieser letztern aber ist alsdann nicht blos die Initiative in dem Entwurfe des Budgets mit dem Antrag auf die Bewilligung der Summe für die fachmännisch nothwendigen Bedürfnisse, oder die einfache Mittheilung der rechnungsmäßigen Ergebnisse eines solchen fachmännischen Ministerialbudgets, die ja auch durch das Ministerium der innern Verwaltung sehr leicht geschehen könnte, sondern es ist dasselbe vielmehr die wirkliche Verwendung der bewilligten Ausgaben im Sinne des Staats und seiner öffentlichen Bedürfnisse nach den Principien der fachmännischen Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit, auf die es ankommt. Die Aufgabe eines solchen Ministeriums ist es daher wesentlich, durch die ihm zu Gebote stehende Verordnungsgewalt gerade über diese Verwendung zu entscheiden, und über die geschehene Verwendung theils seine Buchhaltungs-, theils seine fachmännische Controle auszuüben; und damit es dafür die Verantwortlichkeit auch wirklich gegenüber der Legislative übernehmen kann, muß das Haupt eines solchen Verwaltungsgebiets ein Minister, und zwar ein Minister seines Verwaltungsfaches, ein Fachminister sein. Ohne den Gedanken eines selbständigen Ausgabewesens und einer Verantwortlichkeit für dasselbe kann es daher überhaupt keine Fachminister geben, wie es im vorigen Jahr-

hundert einen solchen nicht gegeben hat, und im gegenwärtigen vermöge der schlechten Organisation von Budget und Staatshaushalt auch jetzt noch keinen in England gibt. Ein Fachminister ist daher ein Minister der Ausgaben und ihrer Verwendung für ein bestimmtes wirthschaftliches Gebiet der innern Verwaltung; während sich im Finanzminister die Finanzwirthschaft und Finanzwissenschaft, welche das ganze Staatsleben umfassen, zur Persönlichkeit in der Regierung eines Staats organisirt, organisirt sich in den Fachministern die neue höhere Kameralverwaltung und ihre Kameralwissenschaft als ursprüngliche Theile des frühern Finanzwesens und der innern Verwaltung, und der Fachminister ist daher der Träger der Verantwortlichkeit speciell für das Ausgabewesen der einzelnen von der allgemeinen Verwaltung ausgeschiedenen Gebiete.

Hält man dies fest, so erklärt es sich, weshalb man solche Fachministerien gerade für das neue Gebiet des öffentlichen Bauwesens unter verschiedenen Namen aufgestellt, das Landwirthschaftsministerium mit den Domänen und sogar mit der Bergwerksverwaltung und Salinenwirthschaft verbunden, eigene Generalpostverwaltungen eingerichtet, die Polizeiministerien aufgelöst und über die Kategorie des Communicationswesens und der sogenannten öffentlichen Arbeiten sich nicht geeinigt hat, während das Lieferungswesen gerade da, wo es am wichtigsten ist, in der Heeresverwaltung, sich von dem eigenen Ministerium nicht hat ablösen können. Hier geht daher auch die formale Organisation der innern Verwaltung in die der Finanzverwaltung über, wie in dem frühern Abschnitt die Grundsätze der allgemeinen Nationalökonomie in die der Staatswirthschaft. Dies nun kann man in der Finanzwissenschaft nur schwer weiter verfolgen; in der That ist im Fachministerium der Schlußpunkt des selbständig gedachten Ausgabewesens gegeben, wie im obersten Rechnungshofe der Schlußpunkt des selbständigen Staatshaushalts.

Man muß es uns schon wieder zugute halten, daß wir unsere in der frühern Auflage von der Kameralwissenschaft innerhalb des Ausgabewesens gegebene Darstellung von den neuen und alten Kameralwissenschaften nicht unwesentlich modificirt haben. Dieser ganzen Darstellung liegt doch zuletzt die Ueberzeugung zum Grunde,



daß gerade auf diesem Gebiete noch nichts so recht fertig und abgeschlossen ist. Rau gebührt dabei das Verdienst, überhaupt die innere und äußere Verbindung zwischen Finanzverwaltung und Kameralwesen festgehalten zu haben, und gar vieles von dem, was er gesagt hat, ist noch jetzt in veränderter Gestalt gültig. Die Statistik der Ausgaben, wie sie Pfeiffer gibt, ist allerdings ein Fortschritt, allein es liegen derselben doch nur die Zahlen zum Grunde; es ist eine Statistik der Quantitäten, nicht der Causalität. A. Wagner ist auch hier mit reichem und durcharbeitetem Material weiter gegangen; er ist es, der eigentlich erst dieses ganze Gebiet in seiner Weise, vom wesentlich privatwirthschaftlichen Standpunkt aus, der Finanzwissenschaft einverleibt hat. Aber es scheint uns, daß gerade sein Grundbegriff ihn nicht hat sehen lassen, daß hier andere Kategorien auftreten müssen. Gibt es denn einen „Finanzbedarf"? Nicht die Finanzen bedürfen jener Ausgaben, sondern es ist die Verwaltung, welche das Bedürfniß hat; seine Darstellung ist daher zu einer Zusammenstellung der Verwaltungsausgaben nach ihren Ziffern, also zu einer allerdings höchst brauchbaren Geldstatistik der Verwaltungszweige statt zu einem System des Ausgabswesens geworden. Ohne die Grundlage der Verwaltungslehre wird man wol schwerlich zu einer organischen Auffassung der Ausgaben gelangen.

Drittes Hauptgebiet.

Die Staatseinnahmen.

Der Begriff, die Gesichtspunkte und der Charakter der drei Epochen der Staatseinnahmen.

An und für sich betrachtet ist nun wol der Begriff der Staatseinnahmen ein höchst einfacher. Der Staat als ein wirthschaftlich persönliches Leben bedarf der Einnahmen wie jeder Einzelne. Die Gesammtheit derjenigen Summen nun, welche der Staat auf Grundlage seiner Finanzgesetze durch seine Finanzverwaltung in seinem Staatshaushalt einnimmt, um sie in seinen Staatsausgaben für seine Bedürfnisse zu verwenden, bildet die Staatseinnahmen.

Nach dem allgemeinen Begriff des Finanzwesens gehören daher unter die Staatseinnahmen keineswegs alle Leistungen

der Einzelnen an den Staat, sondern nur diejenigen, welche in der Form des Geldes gefordert, eingenommen und ausgegeben werden.

Diese Staatseinnahmen enthalten nun, wie die Bedürfnisse des Staats, für welche sie bestimmt sind, das ganze Leben des Staats und des Volks. Sie bestehen aus tausend Coëfficienten, sie umfassen nach der Natur des dauernden Staats sogar die Vergangenheit und die Zukunft. Sie sind nicht die einmalige Thatsache einer bestimmt vorliegenden Einnahmssumme, sondern sie sind vielmehr ein beständiger großer Proceß, der sich auf gleichartiger Grundlage immer aufs neue vollzieht und wechselt. In ihm hat wieder jeder einzelne Theil seine eigenen Factoren und Ordnungen. Die öffentlichen Gesetze, welche dieselben regeln, sind daher auch kein einfacher Codex von ein und für allemal geltenden Rechten, sondern enthalten eine Menge so verschiedenartiger und so wechselnder Bestimmungen, daß ein einfaches Zusammenfassen in Einem Gesetzbuch nicht wohl denkbar ist. Und dennoch bildet dieser große Proceß wieder eine Einheit, deren Grundlagen wie deren letztes Princip für alle seine Verschiedenheiten stets die gleichen sind, und die Macht, welche gerade diese Einnahmen nicht blos über das Leben des Staats, sondern auch über das Leben der Einzelnen ausüben, läßt dieselben mitten in ihren Verschiedenheiten wieder als ein Ganzes erscheinen. Und ehe man daher auf den Reichthum der einzelnen Erscheinungen eingeht, muß man den Standpunkt feststellen, von welchem aus vor allem jenes Einheitliche in demselben zum Ausdruck gelangt.

Die Grundlagen dafür sind bereits hinreichend in den frühern Darstellungen gegeben.

Zuerst ist der Staat auch in seinen Einnahmen eine einzelne wirthschaftliche Persönlichkeit. Als solche gelten für ihn zuerst dieselben Grundsätze wie für jede Privatwirthschaft. Die Quellen auch seiner Einnahmen sind sein Kapital und seine Arbeit und das Ziel derselben ein möglichst großer Reichthum. Insofern der Staat auf diese Weise nur noch ein wirthschaftliches Individuum ist, steht er damit wie jeder andere Einzelne für sich da, auf sich allein angewiesen und für sich erwerbend nach den allgemeinen Gesetzen der Nationalökonomie. Von die-

sem Standpunkte aus gehört das Einnahmswesen des Staats der Lehre von der Privatwirthschaft.

Allein das Wesen des Staats setzt denselben zugleich als die zur persönlichen Einheit erhobene Gemeinschaft auch für das Einnahmswesen. Damit tritt er aus dem Kreise der Privatwirthschaft hinaus, indem er allein es vermag, sich seine Einnahmen nicht durch seine erwerbende Thätigkeit, sondern blos durch seinen Willen aus den Einnahmen der Einzelnen zu schaffen und durch seine öffentliche Gewalt diese Einnahmen von den Einzelnen auch zu erheben. Das erstere geschieht vermöge seiner Verfassung durch seine Finanzgesetze, das zweite vermöge seiner vollziehenden Gewalt durch seine Finanzverwaltung. Indem der Staat auf diese Weise nicht mehr nach den Principien der Einzelwirthschaft, sondern durch Gesetz und Verwaltung sich seine Einnahmen aus denen seiner Angehörigen schafft, erhebt er sich über den privatwirthschaftlichen Standpunkt für sein Einkommen zu dem der Finanzwirthschaft.

Die reine Finanzwirthschaft nun, deren Quelle demnach nicht mehr das Einkommen aus Kapital und Arbeit des Staats, sondern einfach sein im Gesetz ausgesprochener Wille ist, ist damit an und für sich gleichgültig gegen das Einzeleinkommen, das demselben gänzlich unterworfen erscheint. Allein gerade indem der Staat sich aus dem letztern seine Einnahmen schafft, muß er zu der Erkenntniß gelangen, daß er mit seinem Einkommen von dem des Einzelnen abhängig ist; er kann nur dann ein reiches Einkommen für seine Finanzwirthschaft haben, wenn das Einzeleinkommen ein reiches ist. Damit werden die Bedingungen des letztern zu den entscheidenden Grundlagen für den Inhalt des erstern, und die Gesetzgebung wie die Verwaltung der reinen Finanzwirthschaft erfüllen sich mit dem Bewußtsein, daß trotz aller Souveränetät des Staats nicht sie, sondern daß die Wohlfahrt der Einzelwirthschaft die Quelle der Einnahmen des Staats bildet. Mit diesem Bewußtsein tritt nun das Studium eben jener Bedingungen für die Entwickelung der Volkswirthschaft in die Finanzwirthschaft auch für das Einnahmswesen des Staats hinein, und zwingt sie, auf jedem Punkte desselben ihre Gesetzgebung und Verwaltung nicht mehr blos dem Streben nach möglichster Höhe der Einnahmen, sondern den höhern For-

derungen der Volkswirthschaft zu unterwerfen. Diese Verbindung der letztern mit der erstern macht daher aus der Nationalökonomie eine Staatswissenschaft und aus ihr geht dann für die Einnahme des Staats im ganzen wie im einzelnen der staatswirthschaftliche Standpunkt für das gesammte Einnahmswesen hervor, durch welchen die Lehre von den Staatseinnahmen selbst erst zu einem selbständigen Gebiete der Finanzwissenschaft wird.

Es ergibt sich nun zuerst daraus, daß das privatwirthschaftliche, das finanzwirthschaftliche und das staatswirthschaftliche Princip im Einnahmswesen sich nicht etwa gegenseitig ausschließen, sondern vielmehr jedes in seiner Weise gleichberechtigt neben dem andern dasteht. Denn das erstere wird stets für die Einnahmen Besitz und Erwerb durch den Staat suchen, das zweite wird die Einnahmen stets nach der wirthschaftlichen Bilanz des Staats bestimmen und berechnen, das dritte wird in beiden stets die volkswirthschaftliche Entwickelung als letzte Quelle aller Einnahmen festhalten. So verschieden daher auch diese Einnahmen sein mögen, für jeden ihrer Theile und Gebiete werden stets alle drei Gesichtspunkte maßgebend sein, und die eigentliche Schwierigkeit der Wissenschaft der Staatseinnahmen, gleichviel um welche Art und Ordnung derselben es sich handeln mag, wird stets darin bestehen, dieselben alle in ihrer Gegenseitigkeit zu verstehen und zur Geltung zu bringen.

Und nun tritt uns hier eine jener Erscheinungen entgegen, welche den großen organischen Zusammenhang zwischen dem Leben des Wirklichen und dem des Gedankens der dasselbe dem Geiste zum Bewußtsein bringt, uns auch auf diesem Gebiete erschließt.

Wir dürfen für den historischen Entwickelungsgang des Finanzwesens wol auf dasjenige verweisen, was schon früher darüber gesagt ist. Betrachten wir jedoch innerhalb desselben blos die Einnahmen auf jener allgemeinen Grundlage für sich, so zeigt sich die bedeutungsvolle Thatsache, daß jene drei streng systematischen Auffassungen des Einnahmswesens zugleich die drei großen Epochen seiner drei positiven geschichtlichen Epochen sind.

Dabei ist es natürlich, daß innerhalb des Systems der Einnahmen jeder Theil wieder nicht blos seine Geschichte für sich hat, sondern daß diese Geschichte in jedem einzelnen Lande wieder eine so besondere ist, daß man nur vom höchsten Stand-

punkte der Wissenschaft aus noch den großen gemeinschaftlichen europäischen Grundzug in derselben festhalten kann. Faßt man aber das Einnahmswesen eben in dieser seiner Totalität auf, so erscheinen so feste Grundzüge und historische Gestaltungen desselben, daß sie selbst das Einzelne zu erklären vermögen.

Es kann in der That nur schwer verkannt werden, daß die erste historische Epoche alles Einnahmswesens diejenige ist, in welcher der nur noch in der Anlage vorhandene Staat noch ganz als Privatwirthschaft dasteht, seine Einnahmen sich zuerst aus seinem eigenen Kapital, und dann aus den Anfängen seiner arbeitenden Verwaltung erwirbt, und daher mit seiner ganzen Wirthschaft dem übrigen Staatsleben fast vollständig entfremdet gegenübertritt. Das Kapital, welches in dieser Epoche die Quelle der Staatseinnahmen bildet, sind die Domänen; auf ihnen fast allein beruht im Anfang der Finanzwirthschaft das wirthschaftliche Staatsleben. Die Arbeit, welche dann der Staat für die Gesammtheit allmählich zu leisten beginnt, besteht in den Regalien, welche eben nur noch dem Staate ein Einkommen verschaffen, das wiederum in Gebühren und Regalien für die Einzelleistungen des Staats an die Einzelnen zu einem Einkommen für die beginnende Verwaltung wird. Die Verbindung beider bildet dann die Epoche der landesherrlichen oder königlichen Finanzwirthschaft, in welcher die entstehende Staatsgewalt noch weder in Einnahmen noch in Ausgaben mit der Volkswirthschaft in stricte Berührung tritt.

So wie sich dagegen die einheitliche Staatsgewalt in der souveränen Person des Monarchen zur absoluten Monarchie allmählich entwickelt, tritt das Princip der letztern auch in das Einnahmswesen hinein. Seit dem 16. Jahrhundert bricht sich in allem Finanzwesen und daher auch in den Einnahmen der Gedanke Bahn, daß alle öffentlichen Einnahmen Ein großes Ganzes bilden, welches wiederum in seiner Bedeutung als eine ebenbürtige Thatsache der zweiten, jener einheitlichen Verwaltung zur Seite steht. Damit beginnt die Zeit, in welcher aus der landesfürstlichen Rechnung die Staatsrechnung, aus den Domänen die Staatsgüter, aus den neuen Einzelgebieten der Verwaltung die Regalitäten und Hoheiten des Staats, aus den ständischen Steuerbewilligungen die allgemeinen Staatssteuern

entstehen, und somit das Einnahmswesen der europäischen Staaten allmählich zu einem System von Einnahmen wird, bei welchem freilich vermöge der Rechtlosigkeit des Volks gegenüber dem absoluten Monarchen nur der persönliche Wille des letztern sowol für die Gesetzgebung als für die Verwaltung der Einnahmen das geltende Recht bildet, das damit innerhalb jener Einheit die Epoche der öffentlichen Ordnung des Einnahmswesens und der rationellen Organisation seiner Verwaltung erzeugt. In ihr schließt die Finanzwirthschaft jetzt die landesherrlichen Einnahmen aus Domänen und Regalien mit den neuen Staatseinnahmen aus dem sich allmählich systematisch entwickelnden Steuersystem zu einem Ganzen zusammen; aber Gesetzgebung und Verwaltung vermögen es noch nicht, sich über den Gedanken zu erheben, daß es sich bei dieser Finanzwirthschaft nur um die möglichste Vermehrung der Staatseinnahmen handeln dürfe. Die größere Frage nach dem innern Verhältniß derselben zur Volkswirthschaft findet ihre Vertreter nur noch in der beginnenden Staatswissenschaft. Es ist die Zeit bis zum 19. Jahrhundert.

Wir haben diese letztere Epoche unserer Gegenwart bereits früher im allgemeinen charakterisirt. Mit dem Auftreten der Verfassungen und des Staatswirthschaftsgesetzes ändert sich nicht blos die Form, sondern auch der Charakter der Staatseinnahmen, und es ist nicht unpraktisch, diese Aenderung in ihren Hauptkategorien festzustellen. Gegenüber den beständig steigenden und zugleich immer tiefer in das ganze Volksleben hineingreifenden Gebieten der Verwaltung wird es nämlich zuerst klar, daß weder die Domänen, noch die Gebühren, noch die alten ständischen Steuern mehr ausreichen; die allgemeine Steuerpflicht wird zur einzig genügenden Grundlage der Staatseinnahmen und steigt daher beständig mit den Forderungen, welche die verwaltende Arbeit des Staats an das Einkommen des Volks stellen muß. Das erste entscheidende Moment in dem Charakter dieser Epoche besteht deshalb darin, daß die Steuern jetzt die bei weitem überwiegende Stelle in der Gesammtheit der Staatseinnahmen für sich in Anspruch nehmen, und zwar nicht blos im allgemeinen Bewußtsein, sondern sogar in der neuen Wissenschaft. Die Steuerfragen entstehen in Theorie und Praxis. So ist der Schwerpunkt aller Finanzwirthschaftsfragen seit dem Beginn un-

sers Jahrhunderts in die Steuerfragen gefallen; Domänen, Regalien und Gebühren treten dann fast in den Hintergrund, sodaß die Tiefe in der Behandlung der erstern eine gewisse Einseitigkeit in der Behandlung des Ganzen zu erzeugen beginnt, bis in der jüngsten Zeit sich die Steuerreform fast unbewußt mit der ganzen Finanzwissenschaft identificirt. Welchen Weg diese Bewegung im einzelnen nimmt, werden wir unten sehen. Daneben tritt nun ein zweites auf, das freilich mit dem erstern innig zusammenhängt. Die Erkenntniß nämlich wird allgemein, daß ein wesentlicher Theil dessen, was durch die Verwaltung des Staats für das öffentliche Bedürfniß geschieht und begonnen wird, für die Dauer geschehen soll; das gegenwärtige Geschlecht soll dem kommenden vorarbeiten; das Gefühl der Solidarität der gegenwärtigen Finanzwirthschaft mit der zukünftigen durchdringt die Staaten von den höchsten Spitzen bis zu den untersten Gliedern, und verständig tritt das Element der wirthschaftlichen Berechnung hinzu, nachweisend, daß nur das Großartige, alles Umfassende und für die Dauer Berechnete für die Dauer auch am wenigsten kostet. So entsteht eine ganz andere Auffassung der Verwaltungsaufgaben; mit ihr aber auch ein neues Gebiet der Staatseinnahmen. Es wird unmöglich, mit den gegenwärtigen Ausgaben den zukünftigen Bedürfnissen zu genügen; man muß die zukünftigen Einnahmen gegenwärtig gebrauchen, und die Form, in der das geschieht, ist der Staatscredit. Mit dem Staatscredit tritt eine neue Vertheilung der Verwaltungslasten ein, die alten Schulden beginnen, ihrem Wesen nach Schulden des Staats, die Mittel für die Verwaltung des Staats zu geben. Damit ändert das Schuldenwesen, und damit auch seine Deckung seinen Charakter. Die Schuld beginnt mehr und mehr einen regelmäßigen Inhalt des Staatshaushalts zu bilden; obgleich sie ihrem Umfange nach höchst ungleich ist, ist sie in ihrem Auftreten bereits eine regelmäßige Erscheinung; das 17. Jahrhundert und noch mehr das 18. rechnet mit ihr wie mit einem ganz selbstverständlichen Inhalte des Budgets; das 19. Jahrhundert endlich gibt ihr die Stellung, die ihr für die Zukunft gebühren wird. Ihre große Aufgabe wird es jetzt, die Deckung des in der Form des Credits beschafften Staatseinkommens auf die Generationen so zu vertheilen, wie die Leistungen der Staats-

verwaltung, die eben durch den Credit möglich geworden, jetzt auf Generationen berechnet werden. Daraus entsteht dann der Unterschied zwischen Verzinsung und Schuldentilgung, indem beide die Lasten des Credits, den die Gegenwart genommen hat, den kommenden Geschlechtern überantworten, welche die Leistungen der Gegenwart dereinst mitgenießen sollen. Dem entsprechend müssen die Einnahmen des Staats neben den regelmäßigen Ausgaben auch die außerordentlichen in dem Betrage zu decken haben, in welchem die Zinsen und Tilgungsraten der Schulden es fordern. Denn ein Theil jener Verwaltungsmaßregeln verwerthet sich in der Gegenwart, ein größerer Theil von Jahr zu Jahr mit den kommenden Geschlechtern. So entsteht für das gesammte Einnahmswesen die weitere Frage, die der frühern Epoche ganz unbekannt war, ob und wie weit überhaupt die Steuern durch Anlehen zu ersetzen seien; sowie die große Thatsache, daß jede Steuer zugleich wenigstens zu einem Drittheile ihres Betrags nicht mehr der Verwaltung der Gegenwart, sondern der Zukunft und der Vergangenheit angehört, und die Gewißheit, daß die Steuern einen wesentlichen Theil ihrer regelmäßigen Steigerung durch Zinsverpflichtungen und nur ihre unregelmäßige durch die Jahresbedürfnisse finden. So entwickeln sich neben der bloßen Verfassungsmäßigkeit des ganzen Einnahmswesens die weit über die augenblicklichen Einnahmsverhältnisse hinausgehenden staatswirthschaftlichen Gesichtspunkte des Einnahmswesens. Zwar stehen wir noch im Anfange derselben, und auf die Lehre von der Berechnung des Staatscredits, wie sie Nebenius gegeben, folgt das Suchen nach dem Wesen seiner Function, wie sie Dietzel angeregt. Wollen wir aber das Gesammtresultat der letztern Beobachtungen für die ganze Einnahmslehre in einem Satze zusammenfassen, so ergibt sich die Verbindung der Steuerlehre mit der Lehre vom Staatscredit in dem Sinne, daß während die letztere bisher als das bloße Staatsschuldenwesen hauptsächlich dem privatwirthschaftlichen Standpunkt angehörte, es jetzt nicht mehr zweifelhaft ist, daß dieser Staatscredit einen wesentlichen Theil der Einnahmen des Staats bildet — denjenigen, in welchem gegenwärtige Einnahmen frühere Schulden abzahlen, und in welchem künftige Einnahmen gegenwärtig gebraucht werden.

So hat das 19. Jahrhundert das zum großen Theil verwirklicht, was das 18. und zum Theil schon das 17. Jahrhundert in ihren bedeutendsten Männern geahnt und gefordert haben, und was sich gerade vermöge der Steuerlehre in der neuesten Zeit immer klarer und schärfer entwickelt. Die Principien und Ordnungen des Einnahmswesens sind in ihre innige Verbindung mit der Verwaltung getreten, und das Resultat ist, daß für die Verwaltung nur noch das möglich wird, was nicht blos die finanzielle Thatsache der Staatseinnahmen, sondern was das staatswirthschaftliche Princip der letztern möglich macht. Und wir täuschen uns nicht, wenn wir behaupten, daß künftig jede Finanzwissenschaft im allgemeinen und jede Steuerlehre und -Reform im besondern, die nicht das Bewußtsein vom Wesen und Bedürfniß der Verwaltung hat, von dem richtigen Gesammtgefühl des Volkes als eine blos finanzwirthschaftliche, und nicht als eine staatswirthschaftliche aufgefaßt werden wird.

Um aber nun den fast unmeßbaren Stoff, den uns das Einnahmswesen darbietet, zu beherrschen, muß man zunächst die Grundzüge des Systems desselben voraussenden. Und zwar wesentlich darum, weil diese Grundzüge nicht etwa willkürliche und rein theoretische sind, sondern weil sie Anspruch darauf erheben, aus dem Wesen der Sache selbst zu entspringen, und daher dauernde und absolute sind.

Die drei Hauptgebiete des Systems der Einnahme.

Indem wir nun die Grundlagen des Systems des Einnahmswesens dem Folgenden voranstellen, können wir nicht umhin, einige Bemerkungen voraufzusenden.

Noch immer meinen viele, daß das sogenannte System einer wissenschaftlichen Bearbeitung eigentlich nichts anderes sei als eine zweckmäßige Anordnung des betreffenden Materials. Es würde nun ein wahrer Fortschritt sein, wenn man diese Vorstellung überhaupt und speciell für unser Gebiet beseitigen, und eine höher berechtigte an ihre Stelle setzen könnte.

In der That nämlich kann niemand ein System machen, sondern dasselbe liegt stets in dem Wesen der Sache, um die es sich handelt. Das System ist stets der zum Ausdruck gebrachte

Organismus seines Inhalts. Auch in der Lehre von den Einnahmen. Gleichgültigkeit gegen das System ist Gleichgültigkeit gegen die organische Einheit des Objects desselben. Ohne System kann ich nur das Einzelne, nie das Ganze zur Anschauung bringen.

Daß dem nun gerade im Einnahmswesen des Staats so ist, zeigt sich mit besonderer Klarheit, wenn man die große Function ins Auge faßt, welche eben hier nur durch die systematische Auffassung des Einnahmswesens ganz verstanden werden kann.

Denn die drei Hauptgebiete des letztern liegen nicht eben blos in der unbestrittenen Natur der Persönlichkeit des wirthschaftenden Staats, sondern es zeigt sich sofort daß sie, indem sie überhaupt erst in ihrer Gemeinschaft diese Staatseinnahmen bilden, auch in einer beständigen Wechselwirkung stehen. Diese Wechselwirkung beruht nun darauf, daß jeder Theil dieses Systems nur einen Theil der Einnahme des Staats hervorzubringen vermag, daß sich diese Theile daher gegenseitig ergänzen müssen, und daß daher erst das System es ist, welches, auf der höhern Natur jedes jener Theile beruhend, zu zeigen vermag, wie sich dieselben gegenseitig ergänzen und erfüllen sollen. Erst das System lehrt dem staatsmännisch gebildeten Finanzmann, was jedes Gebiet der Einnahmen für das Ganze zu leisten vermag, was nicht. Dazu ist keine Statistik und kein einzelnes Gesetz im Stande, und alle Organisation jedes Theiles ist in der That nie durch sich allein, sondern nur erst durch das Verhältniß richtig, in welches sie zu den andern Theilen tritt. Darauf beruht nicht blos die Geschichte, sondern auch zuletzt jede höhere Auffassung des staatlichen Einnahmswesens. Und wir behaupten daher mit voller Bestimmtheit, daß das Studium eben des Systems den Anfang und das Ende der Lehre vom Einnahmswesen bilden müsse.

Deshalb müssen wir so großen Werth auf die Durchführung des systematischen Princips auch in diesem großen Gebiet unserer Aufgabe legen.

Es wird aber nach dem Frühern leicht sein, die drei großen systematischen Elemente der letztern hier aufzustellen. Die

weitere Entwickelung wird dann in den einzelnen Haupttheilen leicht verständlich.

Das erste Gebiet aller Staatseinnahmen entspringt aus dem Wesen der wirthschaftlichen Einzelpersönlichkeit des Staats; indem er hier seine Einnahmen auf Grundlage seines Kapitals und seiner Arbeit sich selber erzeugt, nennen wir die Gesammtheit aller daraus hervorgehenden Einnahmen die wirthschaftlichen Staatseinnahmen.

Das zweite Gebiet beruht darauf, daß der Staat die Einheit aller seiner Angehörigen, ihrer Interessen und ihrer Entwickelung ist. Das worin diese Einheit im Einnahmswesen für jeden Einzelnen zum Ausdruck kommt, ist die Steuer. Das zweite Gebiet der Staatseinnahmen bildet daher das Steuerwesen.

Das dritte endlich entspringt daraus, daß der Staat die dauernde Persönlichkeit ist, für das Dauernde im Gesammtleben zuerst, und daher auch für sein Einnahmswesen die Fähigkeit hat, in demselben zu thun, was der Einzelne nicht vermag, Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft in jedem Augenblicke seines Einnahmswesens als Eins zu behandeln. Daraus denn entspringt das Staatscreditwesen.

Und indem nun für jeden dieser drei Theile wieder der privatwirthschaftliche, finanzwirthschaftliche und staatswirthschaftliche Gesichtspunkt in ihrer systematischen Entwickelung zur Geltung kommen, entsteht die Wissenschaft des Staatseinnahmswesens.

Erstes Hauptstück.

Das wirthschaftliche Einkommen.

Wesen desselben.

Unter dem wirthschaftlichen Einkommen des Staats verstehen wir die Gesammtheit aller derjenigen Einnahmen, welche durch eine wirthschaftliche Thätigkeit des Staats erzeugt werden.

Diese Einnahmen zerfallen wieder in drei große Gruppen. Die erste entsteht durch die Bewirthschaftung derjenigen Güter, welche Eigenthum des Staats sind und durch die wirthschaftliche Thätigkeit des Staats zu einem Ertrage gebracht werden. Sie ist das Einkommen aus dem privatwirthschaftlichen Kapital des Staats. Die zweite besteht dagegen aus Einnahmen, welche der Staat von den Einzelnen für solche Leistungen empfängt, die ihrer Natur nach nur von der Staatsgewalt im Interesse des Gesammtlebens vollzogen werden können. Sie ist das Einkommen aus der administrativen Arbeit der Staatsverwaltung. Wir nennen die ersten die Einnahmen aus den Staatsgütern, die zweiten die Einnahmen aus den Regalien oder den wirthschaftlichen Hoheitsrechten des Staats. Die dritte Gruppe entsteht durch Einnahmen, die der Staat für Leistungen empfängt, die er im Interesse eines Einzelnen vollzieht. Sie ist das Einkommen aus Einzelleistungen der Staatsorgane. Wir nennen diese Einnahmen am besten die Gebühren.

Der allgemeine Charakter dieser Formen der Staatseinnahmen ist neben innerer Gleichheit dennoch tief verschieden, und es muß als eine wesentliche Aufgabe der Finanzwissenschaft betrachtet werden, sowol diese Gleichheit als diese Verschiedenheit zu charakterisiren. Denn auf der ersten beruht ihr Unterschied von Steuern und Staatscredit, auf der zweiten ihre eigene Entwickelung bis zur Gegenwart.

Sind nämlich Domänen, Regalien und Gebühren Einnahmen, welche der Staat sich durch seine wirthschaftliche Thätigkeit erwirbt, so folgt zuerst, daß der Ertrag, den sie geben sollen und können, auch auf denselben wirthschaftlichen Gesetzen beruht, welche überhaupt über die Productivität einer wirthschaftlichen Thätigkeit entscheiden. Der Staat muß für jene Leistungen seinerseits Verwendungen machen, muß dahin streben, ihnen einen höhern Werth zu geben als den der Verwendungen auf ihre Herstellung, und muß sich begnügen mit dem Reinertrage, der aus der wirthschaftlichen Productivität dieser Leistungen hervorgeht. Dabei muß er sich sagen, daß es nicht in seiner Gewalt steht, aus denselben einen höhern einzelwirthschaftlichen Ertrag zu erzielen, als derjenige ist den die Gesetze der Volkswirthschaft zulassen, und daß jeder dahin zielende Versuch

zu einem vergeblichen wird. Er muß daher diese Einnahmen nicht von dem Standpunkte einer innerhalb der Macht seiner Gesetze liegenden Einkommensquelle betrachten, sondern er muß sie vielmehr zunächst nach ihrer rein wirthschaftlichen Natur beurtheilen, und seine Verwaltung soviel als möglich nach diesen wirthschaftlichen Gesetzen einrichten. Während das erstere dabei den privatökonomischen Standpunkt enthält, ergibt das letztere den eigentlichen finanzwirthschaftlichen; es ist der Standpunkt, den die alte Kameralistik vertritt. Aus ihm aber geht mit dem 19. Jahrhundert der staatswirthschaftliche der neuen Kameralistik hervor. Denn der Staat muß auch hier davon ausgehen, daß auch auf diesem Standpunkte jene Einnahmen für ihn schließlich ebenso wenig Selbstzweck sind als die aus den Steuern fließenden; auch sie sind Mittel für seine das ganze Volksleben umfassende Function; und es folgt daher, daß er selbst nach diesem wirthschaftlichen Reinerträgnisse nur so weit streben soll, als dieses Streben nicht durch die höhern Aufgaben der Verwaltung beschränkt ist. Daraus wieder folgt, daß, je höher die Idee der Verwaltung sich entwickelt, um so mehr auch der Gedanke in den Hintergrund tritt, aus den wirthschaftlichen Thätigkeiten des Staats überhaupt eine eigentliche Einnahme machen zu wollen. Dadurch wird das rein finanzielle Element mit dem Fortschritte des Staatslebens mehr und mehr von dem Princip der Verwaltung absorbirt, und das ganze Gebiet ändert somit seinen Charakter. Während anfangs blos die Einnahme, welche der Staat aus ihnen zieht, die Hauptsache ist, wird allmählich der Einfluß derselben auf das gesammte Volksleben das leitende Princip, sodaß mit dem 19. Jahrhundert der Gedanke überwiegend wird, daß der Staat unbedenklich den gesammten wirthschaftlichen Ertrag aufgeben, ja sogar unter Umständen noch Zubuße leisten müsse, damit jene Thätigkeiten ihrem vollen Zwecke für die Gesammtentwickelung entsprechen. Die Anwendung dieser Sätze auf das praktische Leben besteht dann in dem Princip, daß die Ausgaben für das gesammte wirthschaftliche Einkommen allerdings nach den Grundsätzen der rationellen Wirthschaft bestimmt werden müssen, daß aber die finanziellen Einnahmen nicht mehr durch die Erzielung ihres höchsten Reinertrags, sondern durch den Werth, den jene wirthschaftlichen

Leistungen des Staats für die Volkswirthschaft als die Steuerquelle haben, bestimmt werden müssen. Das ist der staatswirthschaftliche Standpunkt, den nun die Finanzwirthschaft in den einzelnen Gebieten dieses Einkommens zu verfolgen hat. Aus ihm ergibt sich schließlich, daß auch die ganze Lehre von diesem Theile der Staatseinnahmen, anstatt wie früher in den Finanzen, nunmehr in der Darstellung der innern Verwaltung ihren Schwerpunkt findet; und so bildet sich das heraus, was für die meisten Theile dieses Gebiets jetzt die Hauptsache wird, daß nämlich die ganze wirthschaftliche Thätigkeit der Staaten hier eine Verwaltungsthätigkeit geworden ist, welche die Finanzwissenschaft nur noch von der Seite ihres wirthschaftlichen Betriebs berechnet. Allerdings stehen alle drei Arten des wirthschaftlichen Einkommens in dieser Beziehung gegenwärtig noch auf einem Uebergangspunkte, und das macht dann wieder ihre Darstellung schwierig; allein es ist kein Zweifel, daß jene höhere Natur dieser Einnahmequellen sich unwiderstehlich Bahn bricht, und daß die frühere Auffassung in vielen Fällen auch schon praktisch der neuen Platz gemacht hat.

Obwol nun diese drei Einnahmequellen im Princip ganz gleichartig sind, sind sie in ihrem Object und ihrer Ausführung so tief verschieden, daß man die Gleichartigkeit derselben nicht weiter als bis zu jenen Punkten festhalten kann. In der That besteht ein wesentliches Element ihrer Geschichte darin, daß sich allmählich für jedes dieser Gebiete ein selbständiges System ausbildet, und daß jener Kampf zwischen dem finanziellen und Verwaltungselement ebendadurch für jeden einzelnen Theil wieder eine besondere Geschichte hat. Damit wird der Reichthum dieses Stoffs ein außerordentlich großer und ist nur dadurch zu beherrschen, daß man auf jedem Punkte Verwaltung und Finanzen soweit als möglich auseinanderhält.

Was nun schließlich das Verhältniß der großen Völker zueinander betrifft, so kann man im allgemeinen sagen, daß in England und Frankreich die Staatsgüter eine viel geringere Rolle spielen als in Deutschland; daß dagegen das Princip der innern Verwaltung für die Regalien in England zuerst zur vollen Geltung gelangt und von da aus nach Frankreich und Deutschland übergeht. Frankreich seinerseits hat vorzugsweise das Ge-

bührenwesen zu einer höchst wichtigen Finanzquelle gemacht, während seine Domänen ziemlich unbedeutend geworden sind. In Deutschland bilden endlich die Domänen einen wichtigen Theil der Staatseinnahmen, die Regalien sind dem englisch-französischen Vorgange entsprechend geordnet, das Gebührenwesen aber ist hier in hohem Grade unklar und verschieden, sodaß wir für das letztere kaum ein vollkommen ausreichendes Bild werden geben können.

Ich kann mich noch immer der Ueberzeugung nicht verschließen, daß wenn Rau, Wagner und andere sich den Begriff und das Wesen der Verwaltung in der Behandlung namentlich der Regalien- und Gebührenfragen recht klar gemacht hätten, sie auch in der systematischen Form kaum von dem Obigen abgewichen wären. In der Sache selbst muß ohnehin die allgemeine Finanzwissenschaft ihnen alles Wesentliche entnehmen. Leider fehlt bei den beiden ersten die Beziehung zur Selbstverwaltung fast ganz. Und diese Scheidung ist schließlich doch mehr als Formsache. Nur hat das Vermögen der Selbstverwaltung sowol in seiner Grundlage als in seiner Verwendung einen von dem des Staats so verschiedenen Charakter, daß wir auch hier wol recht haben werden, wenn wir das ganze Finanzwesen der erstern von dem letztern scheiden.

Erstes Gebiet.

Das Staatsvermögen.

Obwol an sich der Begriff des Vermögens zweifelhaft sein mag, bleibt er doch für die Finanzverwaltung bei weitem dem (bisherigen) des Staatsguts vorzuziehen, weil sich nicht blos die einzelnen Factoren desselben gerade bei dem Staate am klarsten herausstellen, sondern auch jeder der letztern sowol seine eigenen Principien als sein eigenes Recht ausgebildet hat. Und es ist, wie man sofort sehen wird, von hohem Interesse, sich über diese einzelnen Theile klar zu sein.

Der Begriff des Staatsvermögens als der ersten Grundlage des wirthschaftlichen Staatseinkommens enthält die Gesammtheit aller theils selbständigen, theils in wirthschaftlicher Verwendung begriffenen Güter, welche im Besitze des Staats sind.

Diese Güter scheiden sich in drei Theile, von denen jeder selbständige Behandlung erfordert.

Den ersten dieser Theile wissen wir noch immer nicht besser zu bezeichnen als mit dem Worte des Staatsbesitzes, das ist die Gesammtheit alles dessen, was der Staat für seine Verwaltung in Besitz haben muß, ohne daß dasselbe einen selbständigen Ertrag hätte oder auf einen solchen berechnet wäre.

Den zweiten bilden die eigentlichen Staatsgüter, welche aus den ertragsfähigen Immobilien des Staats bestehen.

Der dritte umfaßt alles, was unter die Kategorien der Staatsunternehmungen fällt, die sich allerdings für die Finanzverwaltungen sofort in die ertragsfähigen Anstalten der Verwaltung und die Geschäfte des Staats scheiden.

Es ist dabei natürlich, daß der leitende Gesichtspunkt für diese Theile des Staatsvermögens zunächst der privatwirthschaftliche sein muß, während der finanzielle schon wegen seiner geringfügigen Beträge in den Hintergrund tritt. Allein vermöge der Natur des Staats gelangt hier der staatswirthschaftliche sofort zu seiner Geltung, und fast nirgends hat derselbe, ob man sich ihn nun zum Bewußtsein bringt oder nicht, so maßgebenden und faßbaren Einfluß auf die Finanzverwaltung als gerade hier.

Allerdings aber sind die Verhältnisse des Staatsvermögens als Ganzes betrachtet sehr verschieden in den verschiedenen Theilen von Europa, und eine einheitliche Darstellung deshalb sehr schwer möglich. Wol deshalb hat auch nur die deutsche Finanzwissenschaft diesen Begriff zu einer ganzen systematischen Theorie ausgebildet und neben seinem juristischen Inhalt in wirklich vorzüglicher Weise einerseits die systematische Lehre von der Verwaltung der Staatsgüter, andererseits die staatswirthschaftlichen Principien derselben so gründlich ausgebildet, daß eine Vergleichung mit England und Frankreich hier kaum möglich ist, weshalb wir denn auch von dem Staatsvermögen anderer Nationen im Grunde wenig wissen.

Das zeigt sich nun, sowie wir in das Einzelne übergehen.

Die Nothwendigkeit, den Begriff der Staatsgüter zu dem des Staatsvermögens zu erweitern, hat wol auf Grundlage der Rau'schen Auffassung niemand so nahegelegt als A. Wagner in seiner neuesten Auflage der „Finanz-Wissenschaft". Bis auf Rau und Wagner dachte man sich in der That unter Staatsgut eben nur die Domänen, wäh-

rend der französische Gedanke der Domaine national sich von dem juristischen Standpunkt nicht hat losmachen können. Was nun das bedeuten will, wird erst durch den Ueberblick über das System im Ganzen klar werden können, in welchem jeder Theil seine selbständige Würdigung findet. Im allgemeinen jedoch kann man schon hier bemerken, daß England wie Frankreich den Begriff des Staatsvermögens nur auf die eigentlichen Staatsgüter, das Immobiliarvermögen des Staats, beschränken, dessen historische und praktische Bedeutung allerdings alles andere bei weitem überragt, während die deutsche Theorie auch dem Mobiliarvermögen seine berechtigte Stellung gegeben hat. Der Schwerpunkt der folgenden Auffassung wird daher auch naturgemäß in der Behandlung der eigentlichen Domänen oder Staatsgüter liegen müssen.

I. Der Staatsbesitz.

Unter Staatsbesitz verstehen wir alle diejenigen Staatsgüter, die nicht dazu bestimmt sind, einen eigenen Ertrag zu geben und durch denselben die Einnahmen des Staats zu vermehren, sondern die in ihrer Benutzung nur die Mittel für allgemeine Staatszwecke darbieten, dennoch aber die Natur von Gütern haben, weil sie Kapitalswerthe repräsentiren, große Verwendungen fordern und meist auch eine wenn auch ganz unwesentliche Einnahme aufweisen. Die Bezeichnung als „Besitz" ist allerdings juristisch nicht ganz correct, doch wird schwer eine andere zu finden sein. Die Gegenstände desselben sind nun wie jedes Kapital durch die Wirthschaft des Staats erzeugt, allein ihr Zweck ist kein wirthschaftlicher. Sie erscheinen als dauernde Anlage in den Bedingungen der Verwaltung, und daher fallen dieselben auch nicht mehr unter die eigentliche Staatswirthschaft, sondern sie gehören dem Organismus der Verwaltung in der Weise, daß jeder große Zweig der letztern, also jedes Ministerium, seine öffentlichen Güter besitzt und sie auch verwaltet.

Man kann daher diesen ganzen Staatsbesitz auch als das Betriebsinventar der Verwaltung bezeichnen, und es ist nicht schwer, dieses Inventar wieder nach dem Princip der Ministerialverwaltung zu systemisiren. Der Verwaltung des Hofes gehören die Kronjuwelen, oft auch die Paläste und die Schatzkammer, dem Ministerium des Krieges die Festungswerke, Arsenale, Kasernen, Waffen, Vorräthe u. a. m., dem Ministerium

des Innern meistentheils die Administrationsgebäude, dem Ministerium der Finanzen die Besitze, welche für die Münze nothwendig sind, bei den Monopolen die Gebäude, Fabriken und Vorräthe, dem Handel gewisse öffentliche Gebäude, dem Unterricht die Lehrgebäude, Akademie, Bibliotheken, Galerien, Sammlungen u. a. m., dem Verkehr (oder Handelsministerium) die Brücken und Wege, dem Ackerbau die Mustergüter u. s. w. Diese Dinge sind in den verschiedenen Staaten allerdings in verschiedener Weise geordnet; wenn wir eine wissenschaftliche Behandlung des Staatsausgabewesens haben werden, werden dieselben ihre Würdigung besser finden, als wir sie hier geben können.

Nur auf Einem Punkte tritt das erstere mit seiner ganzen Bedeutung weiter hervor, und dieser liegt in den Verwendungen für ihre Herstellung und Erhaltung. Hier sind sie Anlagekapitalien, und bei jedem Theil derselben erscheint die wichtige Frage, nach welchen Regeln das Minimum der Ausgaben für dieselben mit dem Maximum ihrer Leistungsfähigkeit verbunden werden kann. Auf diesem Punkte stellt die Verwaltung allenthalben ihre Forderungen, und nun ist es die auf das wirthschaftliche Leben des Staats angewandte Nationalökonomie oder die Kameralwissenschaft, welche die Frage löst, wie diese Forderungen mit den geringsten Kosten befriedigt werden können. In der That fällt daher diese ganze Lehre von den öffentlichen Gütern eigentlich unter die Lehre von den Ausgaben des Staats, denn alle Kapitalien, welche und insofern sie Ertrag gewähren sollen, gehören schon den Staatsgütern und nicht mehr dem Staatsbesitz.

Eine Ausnahme davon jedoch macht die Frage nach dem Staatsschatz. Bei ihm tritt neben dem kameralistischen zugleich der staatswirthschaftliche Gesichtspunkt in den Vordergrund. Vielfach versteht man dabei unter dem Staatsschatze den Besitz des Staats an Kleinodien für die Repräsentation des fürstlichen Hauses, und dieser Begriff hat seinen juristischen Werth dadurch, daß, was einmal aus irgendeinem Grunde als Staatskleinod anerkannt und somit inventarisirt ist, damit auch der Verfügung selbst des Staatsoberhaupts entzogen bleibt, selbst da, wo sich ein solcher Schatz zu einer vollständigen Sammlung

erweitert. Formelle rechtliche Bestimmungen finden wir allerdings darüber nicht, höchstens wol in einigen Hausgesetzen; gewiß ist, daß der Begriff der Domains de l'état in Frankreich in seinem weitesten Sinne auch dafür gilt; die Sache selbst dürfte keinem Zweifel unterliegen. Etwas wesentlich anderes dagegen ist der Begriff des eigentlichen Staatsschatzes.

Derselbe besteht nämlich in einer bestimmten Geld- oder Werthsumme, welche der Staat durch seine Finanzverwaltung dem Geldumlauf des Staats entzieht und ihn als eine jeden Augenblick verfügbare Reserve deponirt. Derselbe kann in einer Quantität von edeln Metallen und in Werthpapieren bestehen; im erstern Falle ist er in seinem Betrage sicher, trägt aber keine Zinsen, im zweiten trägt er Zinsen, wechselt aber mit dem Curse der Werthpapiere. In jedem Falle hat er den großen volkswirthschaftlichen Uebelstand, daß er dem Geldverkehr einen bedeutenden Betrag und damit eine Quelle des Einkommens entzieht, und damit das Staatsoberhaupt reich machen kann, obwol das Volk arm ist. Der Gedanke an einen eigenen Staatsschatz verschwindet daher ohne Zuthun der Gesetze und der Wissenschaft von selber, sowie seine natürliche Function, in Fällen plötzlicher Noth dem Staate zur unmittelbaren Verfügung zu stehen, durch andere Mittel erfüllt werden kann. Diese Mittel sind erstlich das Finanzwesen der Kassenbestände, dann die Ausgabe von Kassenscheinen oder Anweisungen, und endlich die Emission von Papiergeld. Alle drei sind in der Regel dem Staatsschatze darum vorzuziehen, weil der letztere doch nie groß genug sein kann, um ernsthafte Bedürfnisse zu befriedigen, dagegen immer viel zu groß ist, um nicht die Vorstellung von einem Reichthum des Staats zu erwecken, dem die Wirklichkeit der Finanzwirthschaft nicht entspricht. Nur durch ganz außerordentliche Motive kann daher ein eigener Baarschatz des Staats vernünftigerweise begründet werden. In Wahrheit ist der Staatsschatz unsers Jahrhunderts der Credit des Staats. Daher kennen weder England noch Frankreich weder den Begriff noch den Namen desselben; wie es gekommen, daß Deutschland ihn wieder aufgenommen, ist bekannt; die zeitweiligen überschüssigen Baarbestände einer Finanzverwaltung aber, welche dieselbe etwa in einer Bank deponirt (wie einzelne deutsche Staaten in der Reichsbank) bilden

keinen Staatsschatz, weil sie stets nur die Natur und das Recht der Kassenbestände haben. Der Besitz von Werthpapieren (Suezkanal-Actien, Eisenbahnpapiere, uneingelöste Obligationen u. a.) gehört allerdings dem beweglichen Vermögen des Staats, bildet aber keinen Staatsschatz, weil dasselbe entweder für directe politische Zwecke angelegt wird, oder nach rationellen Grundsätzen hergegeben werden muß wenn ein Deficit sich zeigt, während ein Staatsschatz auch durch das letztere nicht angegriffen werden darf, soll er überhaupt ein Schatz sein. Man faßt solchen Werthbesitz des Staats wol am besten mit dem jetzt gebräuchlichen Ausdruck der „Activen des Staats" zusammen. Die ganze Frage nach dem eigentlichen Staatsschatz ist daher in der That eine akademische und nur in Ausnahmefällen eine praktische. Ist aber ein solcher Staatsschatz da, so muß man allerdings sagen, daß seine Benutzung gerade so unter dem Bewilligungs- und Genehmigungsrecht steht wie *jede* andere finanzielle Hülfsquelle des Staats. Wir denken, daß jeder fernere Streit darüber ziemlich werthlos sein wird.

Dabei jedoch muß die Finanzwissenschaft darauf hinweisen, daß die vollständige Entwickelung sowol des Systems der verfassungsmäßigen Finanzverwaltung als der Staatshaushaltscontrole die Regelmäßigkeit eines selbständigen *Budgets* dieses Staatsbesitzes und die Vorlage über seinen Bestand in einem eigenen *einheitlichen*, wenn auch nach dem Ministerium getheilten *Inventar* desselben fordert, dessen Führung und Haftung den betreffenden Rechnungsabtheilungen der Ministerien übergeben werden muß, wenn die Controle vollständig sein soll. Von einer Verpflichtung über die Führung eines solchen einheitlichen Inventars ist uns in den verschiedenen Finanzgesetzgebungen nichts bekannt geworden. Und dennoch ist die Summe, um welche es sich handelt, eine so beträchtliche, daß es wol der Mühe werth wäre die Sache ernstlicher Erwägung zu unterziehen, und sie gegenüber dem Folgenden nicht ganz zu vergessen.

Etwas ganz anderes ist die Lehre und das Recht der *öffentlichen Fonds*. Ein Fonds ist ein Kapital, das mit seinem Zinsertrage und im Nothfalle auch mit seiner Kapitalsumme für einen bestimmten, meist dauernden, öffentlichen Zweck hergestellt ist, für den das Budget des Staats entweder gar keine, oder

doch nicht ausreichende Mittel darbietet. Alle diese Fonds bilden daher einen Staatsschatz für die einzelnen Verwaltungszweige. Sie sind theils historisch, theils durch Stiftungen, theils aber auch durch eigene Gesetze entstanden, stehen unter eigenem Recht, und weil sie den bestimmten Zwecken der Verwaltung dienen, treten sie bald an die Stelle der budgetmäßigen Ausgaben, bald aber empfangen sie im Gegentheil Zuschüsse und Dotationen von der Staatswirthschaft. Jeder dieser Fonds ist daher stets von großem, aber stets auch von beschränktem Interesse, und fordert für seine Beurtheilung ein specielles Studium. Ihr Werth besteht darin, daß sie gewissen Functionen der Verwaltung eine über den Budgetstreit erhabene Sicherheit ihrer Bedingungen geben; ihr Mangel darin daß sie, auf den Besitz ihres gegebenen Kapitals beschränkt, unfähig sind dem wechselnden Bedürfniß auf die Dauer zu folgen. Ihr Recht ist ein öffentliches und erscheint als solches meist in den Darstellungen des positiven Staatsrechts, ihre Verwaltung sollte unbedingt Gegenstand der öffentlichen Rechnungsablegung sein und stets unter dem obersten Rechnungshofe stehen. Zusammengenommen kann man sie als den organisirten Staatsschatz auffassen. Dabei aber ist für unser Gebiet festzuhalten, daß sie einen wesentlichen Theil der Selbstverwaltung und ihres Finanzwesens bilden; hier werden wir auf dieselben zurückkommen.

Zur Orientirung bemerken wir, daß weder England noch Frankreich den Staatsbesitz vom Staatsgute scheiden, wenn man nicht das Domaine public zum Theil als das erstere bezeichnen will (s. unten). Die deutsche Finanzwissenschaft hat sich wenig um das Ganze gekümmert. Der Ausdruck Gebrauchsvermögen in der deutschen Literatur ist höchst incorrect. Vgl. Rau, §. 88. Die Schätzung in Geld wird schon von Rau als wenig bedeutsam bezeichnet. Neuere, wie Pfeiffer und Umpfenbach, lassen es ganz weg. Für Preußen vgl. übrigens Rönne, „Preußisches Staats-Recht", II, 2. Abth., §. 524, und für das Deutsche Reich denselben, „Staats-Recht des Deutschen Reiches", II, 2. Abth., §. 71 mit der Erläuterung des Gesetzes vom 25. Mai 1873, welches das erste ausgebildete Rechtssystem des Verwaltungsvermögens enthält; dazu kommen dann die spätern Darstellungen namentlich von Laband und Herm. Schulze, auf den wir hier einfach verweisen. Ueber den „Reichskriegsschatz" sowie die besondern „Reichsfonds" besonders Rönne, „Staats-Recht des Deutschen Reiches" (II, 2. Abth.); über den preußischen Staats-

schatz insbesondere dessen „Staats-Recht der Preußischen Monarchie“, II, 2. Abth.

II. Das Staatsgüterwesen.

Begriff und historische Grundlagen.

Wir glauben die Darstellung von dem gesammten Staatsgüterwesen damit beginnen zu dürfen, daß wir die aus historischen Gründen üblich gewordene Auffassung derselben, nach welcher die Gesammtheit der dem Staate gehörigen Immobilien und Immobiliarrechte den Begriff, das eigentliche Wesen und die Rechtsbildung der Staatsgüter erschöpft, für eine unvollkommene halten, deren Basis nur geschichtliche Thatsachen sind und deren theoretische Behandlung wesentlich nur auf technischen Grundlagen beruht.

Nach den bisherigen Vorstellungen betrachtet man die Staatsgüter als einen bestimmten Complex von Grundstücken, welche nach dem Charakter des Privateigenthums und seiner Bewirthschaftung ein geschlossenes Güterwesen bilden, das dann vermöge seiner rationellen Verwaltung seinen Ertrag an die Finanzwirthschaft einfach abzugeben hat, und dessen Recht daher dem öffentlichen und dem Privatrecht, dessen Bewirthschaftung der fachmännischen Bildung zufällt.

Seitdem nun aber die Principien der Staatswirthschaft sich denjenigen der Finanzwirthschaft ebenbürtig zur Seite gestellt haben, ist diese Auffassung nicht mehr genügend. Es ist nicht thunlich sich der Einsicht zu entziehen, daß das, was man unter den Staatsgütern zusammenfassen muß, nicht blos sehr verschiedene Ertragsverhältnisse, ja oft gar keine ergibt, sondern vor allem daß dieses Staatsgüterwesen in seinen tief verschiedenen Kategorien auch tief verschiedene Functionen im staatswirthschaftlichen Leben zu erhalten hat, und daß man daher im Sinne dieser Verschiedenheit seiner Functionen von einem staatswirthschaftlichen System derselben reden muß, das wir sogleich darlegen. Gerade die Besonderheit dieser Functionen der einzelnen Gebiete und Arten der Staatsgüter ist es nun auch zuerst, welche das erzeugt hat, was wir die Geschichte des Staatsgüterwesens

nennen, und dieselbe in ganz Europa in allem wesentlichen gleichartig gemacht hat. Und dieselbe Kraft welche auf diese Weise das Staatsgüterwesen umgestaltet hat, arbeitet noch heute fort, und sie ist es, welche wir neben dem rein finanziellen Princip, das stets für sie gültig war, als das staatswirthschaftliche unsers Jahrhunderts bezeichnen, durch welches innerhalb des Staatsgüterwesens auch jetzt noch eine beständige Bewegung erzeugt wird, deren Ausdruck dann wieder theils in den geltenden Rechtsordnungen über die einzelnen Theile desselben, theils in der Entwickelung der Wissenschaft und ihrer maßgebenden Literatur gefunden werden muß. In diesem Sinne behaupten wir, daß das Staatsgüterwesen ein großes selbständiges Ganzes bildet, das theils durch sein System, theils durch seine innige Verbindung mit den übrigen Elementen nicht blos des Finanzwesens, sondern des ganzen Staatslebens eine einheitlich wissenschaftliche Auffassung neben der kameralistisch-juristischen zu fordern hat.

Zu dem Ende muß man nun allerdings das eigentliche Staatsgüterwesen von demjenigen scheiden, was wir unten als die Staatsunternehmungen gleichfalls selbständig betrachten werden. Es ist durchaus verfehlt, sie deshalb auch theoretisch zu verschmelzen, weil sie äußerlich und wirthschaftlich zusammenhängen können. Denn unter dem Staatsgüterwesen verstehen wir denjenigen Theil der Staatsverwaltung, der einerseits niemandes Eigenthum und dennoch für alle nothwendig ist, andererseits den gesammten dem Staate meist historisch zustehenden Grundbesitz, und endlich die Unternehmungen des Staats, welche auf eigens dafür bestellten festen Anlage- und Betriebskapitalien beruhen. Der große Grundcharakter des Unterschiedes beider Theile im Staatsgüterwesen besteht dann darin, daß die Güter der ersten Art stets nur Gegenstände der wirthschaftlichen Verwaltung des Staats bilden, die eigentlichen Staatsgüter dagegen beständig in das Gebiet des Privateigenthums und der Privatwirthschaft zurückzukehren streben, während endlich die Staatsunternehmungen aller Art stets zuletzt vermöge ihrer Natur zu Staatsanstalten werden. Die historische Entwickelung hat für diesen doppelten Charakter, in der richtigen Empfindung seines tief verschiedenen Inhalts dem entsprechend auch zwei Worte gebildet, welche trotz der nicht auf-

zulösenden Unbestimmtheit ihrer Grenze dennoch den Kern der Sache so vollkommen bezeichnen, daß die Wissenschaft sie noch jetzt gebraucht. Sie nannte von Anfang an die blos für das Gesammtbedürfniß bestimmten Güter negative Sachen, die in niemandes Eigenthum gehören, positive Sachen für den Gebrauch der Gemeinschaft (res nullius und res communes omnium); die dem Staate historisch überkommenen Grundbesitzungen dagegen, die „Domänen" und das „Domanialwesen", die mit der Entwickelung der staatlichen Verwaltung entstehenden öffentlichen Verwendungen zu Staatsanstalten endlich die „Regalien". Das Rechtsprincip der ersten Art war damit der endgültige Ausschluß jedes individuellen Rechtsanspruches, das der zweiten der Rechtsbegriff des staatlichen Eigenthums, das der dritten die Herrschaft des Verwaltungsrechts über das ganze Gebiet von Staatsanlagen, ausgedrückt in der Anwendung des Begriffs der „Staatshoheit" auf alle dahin gehörigen Kapitalien und Betriebe. In der Hauptsache bestehen diese Vorstellungen noch jetzt. Allein ihre Entwickelung begleitet von Anfang an die des entstehenden germanisch-romanischen Staatslebens, und bei der großen Wichtigkeit der Sache ist es daher von Werth, die großen Epochen, welche alle drei Gebiete gemeinsam haben, zugleich als Erklärung der heutigen Auffassung hier zu charakterisiren.

Die drei historischen Auffassungen des Staatsgüterwesens.

Die Geschichte des gesammten Staatsgüterwesens beginnt mit dem entstehenden Staat und tritt in der ersten Epoche noch als ein rein staatsrechtlicher Begriff auf. Die Grundlage der Vorstellung von dem öffentlichen Recht dieses Staatsgüterwesens war der Gedanke, daß in ihnen, und ursprünglich nur in ihnen der Staat seine eigene wirthschaftliche Existenz zu suchen habe, und daß die Staatsgewalt deshalb auch ganz frei über sie alle verfügen könne, wie über einen Privatbesitz, daß aber dafür auch der Staat allein für die aus ihnen erwachsenden Ausgaben aus eigenen Mitteln aufzukommen habe. Und da nun der Staat in dieser Epoche der Geschlechter- und Lehnsordnung mit der Person des Landesherrn identificirt war, so erschien in der That in ihnen das eigentliche Staatsvermögen vollkommen identisch

mit dem landesherrlichen Vermögen. Alles was öffentliches Gut hieß, stand daher finanzwirthschaftlich gemeinsam unter der obersten Rechnungskammer des Fürsten, und weder die Stände im ganzen, noch die einzelnen Körperschaften hatten ein Recht der Verfügung über dieselben, noch irgendeine Controle weder über ihr Budget, noch über ihre Verwaltung. Sie sind es daher, welche den ursprünglich historischen Gedanken der strengen Scheidung zwischen der landesherrlichen und der staatlichen Finanzwirthschaft, den wir im ersten Bande charakterisirt haben, gleichsam mit ihrer materiellen Substanz erfüllen, und auf Grundlage derer der Fürst in dieser ganzen Epoche sowol die Domänen als die Regalien wie sein Eigenthum verpfänden, verkaufen und verleihen konnte. In dieser Gemeinschaft der Rechtsgrundlage faßte noch das 16. Jahrhundert sie als das Dominium Principis zusammen, behandelte sie als eine selbständige Quelle der fürstlichen Einnahmen, und stellte sie, wie namentlich Bodinus, den andern Einnahmen des Fürsten gegenüber, was im 17. Jahrhundert bei Seckendorf und andern seinen rechnungsmäßigen Ausdruck findet. So war das gesammte Staatsgüterwesen dieser ersten Zeit fast nichts als ein Rechtsbegriff im Staatsrecht der Geschlechter- und Lehnsepoche. Die praktisch finanzielle Folge von dieser Auffassung aber war nun allerdings eine völlige Zersplitterung des ganzen alten Staatsgutes wie der Regalien; beständige Verleihungen, Erbschaftstheilungen und Schulden ließen sowol die Domänen als die Regalien in die Hände der einzelnen Vasallen übergehen, und mit ihnen trat dann die Zeit des 16. Jahrhunderts ein, deren Charakter finanziell die Verarmung der Fürsten ist. Das konnte erst anders werden, als nun die Idee der rechtlichen Einheit des Staats auch die des staatlichen Finanzwesens erzeugte, und hier beginnt die zweite Epoche des Staatsgüterwesens.

In dieser zweiten Epoche geschieht nun der erste Schritt zur weitern Entwickelung da, wo das Steuerwesen beginnt zur Hauptquelle der Staatseinnahmen zu werden. Derselbe hat bis zum 19. Jahrhundert gedauert und die dritte der verfassungsmäßigen Rechtsbildungen vorbereitet. In dieser zweiten Epoche nämlich fangen die verschiedenen großen Völker Europas an, jedes in seiner Weise die finanzwirthschaftliche Bedeutung jener

drei noch fast ungeschiedenen Arten des Staatsgüterwesens sich gegenüber dem Steuerwesen zum Bewußtsein zu bringen und dadurch innerhalb derselben nun auch sowol theoretisch als juristisch seine drei Gebiete zu unterscheiden. Das Staatsgüterwesen beginnt, und zwar zunächst rechtlich, in dem öffentlichen Bewußtsein wie in der Rechtswissenschaft die Grundlagen seines zunächst allerdings nur kameralistischen und juristischen Systems zu gewinnen. Die ganze Kategorie der öffentlichen Güter wird, weil sie an sich ertragslos sind, der reinen Jurisprudenz überlassen und erscheint nur noch als Moment theils im Pandektenrecht, mit den allgemeinen Principien der res communes omnium zunächst in dem germanischen deutsch-englisch-französischen Privatrecht jener Epoche (vgl. darüber Stein, „Bildungswesen", Bd. 3) dann Pandektenjurisprudenz. Das Recht der eigentlichen Staatsgüter oder des Staatsgrundbesitzes, das ist das Domanialrecht, bildet sich dagegen zu einem eigenen Rechtssystem in der alten Vorstellung aus, daß diese Staatsgüter den Besitz und das Recht der landesherrlichen Fürstenhäuser bilden, damit in das Staatsrecht hineintreten, und hier neben vielem Streit über die Objecte dieses fürstlichen Eigenthums und ihrer Grenze gegenüber dem ständischen Gesammtbesitz und dem Recht der Landesgüter zum fürstlichen Domänenrecht mit seinen Unterschieden von Hausgesetzen, Familienfideicommissen, Apanagegütern, Chatoullegütern und andern werden. Während nun das 17. Jahrhundert seine Kraft noch in diesen Rechtsfragen über das Domanialwesen erschöpft, beginnt das 18. schon einen wesentlichen Schritt weiter zu gehen, und neben das Domanialrecht das Gebiet der staatlichen Unternehmungen hinzustellen. Hier fängt die wirthschaftliche Seite derselben an zur Geltung zu gelangen und stellt die Principien einer rationellen Ertragsbewirthschaftung neben die der Rechtsfrage in der entstehenden „Kameralwissenschaft" auf, die ebendadurch ihren Namen und ihren Inhalt empfängt (s. Stein's „Bildungswesen", a. a. O.). So wird das alte Domanialwesen ein doppeltes Gebiet einerseits der öffentlich-rechtlichen Jurisprudenz, andererseits der Finanzwirthschaftslehre. Denn jenes dritte Gebiet, die Staatsunternehmungen, empfängt in diesem allgemeinen Entwickelungsproceß seinen specifischen Charakter. Wir bezeichnen denselben hier kurz als die allmäh-

lich, namentlich mit der entstehenden Staatswissenschaft des 18. Jahrhunderts immer klarer werdende Unterscheidung zwischen den alten juristischen Regalien und den neuen eigentlichen Staatsanlagen, mit welcher die Auffassung des 19. Jahrhunderts vorbereitet wird. Die Regalien, einst nichts als reine Einnahmequellen für das Dominium Principis und die Oberrechnungskammer, werden jetzt zu „Hoheitsrechten", deren Gebiet aber weit über die finanzielle Grenze hinausgeht (Polizeihoheit, Justizhoheit u. s. w.). Sie sollen zwar auch noch Einnahmen abwerfen, aber ihrem höchsten Princip nach sind sie doch schon Aufgaben der Staatsverwaltung und Rechte innerhalb des Begriffs der souveränen Staatsgewalt. Sie gehören daher an und für sich, und nicht vermöge der auf ihre Ausübung gemachten Verwendungen dem Staate. Das charakteristische Zeichen dafür ist, daß sie jetzt in die entstehende Einheit der Budgets aufgenommen worden, indem der Staat sie an sich zieht und ihnen ihre eigene Verwaltungsorganisation gibt (Paß, Münzen, Wegewesen u. a. m.). So werden sie selbständige Staatsanstalten und treten als solche in das 19. Jahrhundert hinein. Neben diesen eigentlichen Regalien aber fangen die Staaten an, durch eigene Anlagen von Kapitalien Unternehmungen zu gründen, bei denen sie mit den Privatunternehmungen concurriren und Einnahmen zu schaffen streben, ohne dabei an die Ausübung von Hoheitsrechten zu denken. Hier bildet sich daher ein zweites systematisches Staatsgüterwesen, in welchem jeder Theil wieder seine Rechtsbegriffe, seine Objecte, seine Zwecke und daher auch seine Geschichte hat. Dabei jedoch bleibt allen noch immer das Eine gemein, daß sie ohne Unterschied unter der souveränen Gewalt der absoluten Monarchie stehen und daher auch bei aller Verschiedenheit in historischem Rechte und wirthschaftlicher Ordnung und Verwaltung doch der nicht mehr abzuwendenden Einheit des Staatsfinanzwesens angehören, wenigstens mit ihren Reinerträgnissen. Sie finden ihren regelmäßigen Platz in der Staatsrechnung. Damit aber verschwindet allmählich die alte strenge Unterscheidung zwischen dem Königlichen und dem Staatsvermögen, und der Gedanke, daß damit noch die alten Staatsgüter jetzt der Staatsgesetzgebung und Verwaltung auf allen Punkten einverleibt sind, selbst auf dem Ge-

biete des historischen Besitzes der Domänen von seiten der Krone, fängt an sich Bahn zu brechen. Die dritte Epoche des 19. Jahrhunderts beginnt.

Der allgemeine Charakter der letztern ist nun nicht schwer im ganzen zu bezeichnen, wenn auch das Einzelne in ihm sehr schwierig wird. Wir drücken denselben in seinem innern wie in seinem äußern Zusammenhang mit der ganzen Entwickelung Europas dadurch aus, daß alle drei Gebiete des Staatsgüterwesens jetzt der absoluten Gewalt der alten Monarchie entzogen, und der verfassungsmäßigen Monarchie mit ihrer Gesetzgebung und Verwaltung unterworfen werden. Das nun geschieht dadurch, daß mit dem verfassungsmäßigen öffentlichen Rechte jetzt jedes der drei Gebiete des Staatsgüterwesens selbständig wird, jedes daher sein eigenes Recht, seine eigene Literatur und seine eigenen Verwaltungsorgane und Principien empfängt, und der alte Gedanke gründlich verschwindet, daß das Staatsgüterwesen das eigenthümliche wirthschaftliche Gebiet der Krone gegenüber dem Steuerwesen des Volks sei. Die Verfassungen ganz Europas unterwerfen vielmehr denselben zugleich mit den Regalien der Gesetzgebung und verantwortlichen Verwaltung des Staats, sie werden somit statt der landesherrlichen Hofkammer den einzelnen verfassungsmäßigen Ministerien zugetheilt und ihre Budgets in die betreffenden Ministerialbudgets aufgenommen, mithin den Principien der Bewilligung wie der Genehmigung unterworfen. Gerade dadurch aber wird es der verfassungsmäßigen Verwaltung klar, daß diese drei Gebiete des Staatsgüterwesens nicht blos vom Steuerwesen im ganzen, sondern daß auch sie selbst untereinander sehr verschieden sind. Das, was einst zusammengehörte, löst sich damit auch hier in seine selbständige Besonderheit auf. Jedes Gebiet will erst für sich verwaltet und daher auch theoretisch für sich behandelt sein, und zwar nach den drei Gesichtspunkten, die wir angegeben, dem juristischen, dem finanziellen und dem staatswirthschaftlichen, während ihre Einheit für die Finanzverwaltung in der Bezeichnung des „wirthschaftlichen Staatseinkommens" ihren Ausdruck findet. Zugleich trennen sich jetzt endgültig diese Gebiete von denen der Regalien und Gebühren, indem es klar wird, daß bei den erstern ein Einkommen aus dem Kapital, bei den Regalien und Gebühren da-

gegen ein Einkommen aus der Arbeit der Finanzverwaltung erzeugt wird, welches daher auch andere Grundbegriffe und Gesetze hat als das des Staatsvermögens. Daraus bildet sich dann mit der dritten Epoche das System des Staatsgüterwesens zu einem wissenschaftlichen aus. Dasselbe nun ist an sich klar genug; allein sein inniger Zusammenhang mit der frühern Geschichte hat Eins zurückgelassen, auf das man einen Blick werfen muß, ehe man in das Einzelne übergeht.

Bis auf unsere Zeit haben unter jenen drei Gebieten nämlich die Staatsgüter theils durch ihren frühern Umfang, theils durch ihre Stellung im öffentlichen Rechte bei weitem die größte Bedeutung gehabt; ja man kann sagen, daß in der bisherigen Auffassung der Finanzwissenschaft das ganze Staatsgüterwesen fast nur in der Behandlung des Domänenwesens zur Erscheinung gelangt. Erst in der neuesten Literatur treten die Staatsunternehmungen auch hier in ihr volles Recht. Ein Hauptgrund dafür bestand darin, daß die verfassungsmäßige Budgetbildung stets nach der Stellung der Domänen gegenüber dem Rechte der Krone im Budget suchte, während die Krone die Domänen überhaupt nicht als einen Theil des Budgets, sondern als ihr Privatvermögen vertheidigte. Der entscheidende Punkt, auf welchem sich beide Elemente begegnen, ist, wie es sich in der Geschichte des Finanzwesens jetzt fast von selbst begründet, die wichtige verfassungsmäßige Frage, wie sich die eigentlichen Staatsgüter zur Civilliste der Krone verhalten, wodurch die zweite Frage nach der Ertragswirthschaft derselben wesentlich in den Hintergrund gedrängt wird. Die theoretische Behandlung dieses ganzen Gebietes schob sich deshalb bisher in dem der eigentlichen Staatsgüter zusammen, und hier hat wiederum der alte Begriff der Regaliät, den die deutsche Literatur festhält und doch von dem finanziellen Element nicht recht zu trennen wußte, die volle Klarheit der Uebersicht und ebenso die systematische Gleichmäßigkeit in der Auffassung und Darstellung wesentlich gestört. Es wird daher jetzt darauf ankommen, dem Begriffe und Inhalt des Staatsgüterwesens auf Grundlage der obigen historischen Entwickelung eine feste Gestalt zu geben, die aber um so nothwendiger ist, als neben den formalen Rechts- und Wirthschaftsbegriffen das staatswirthschaftliche Princip mit jedem Jahre mehr Raum gewinnt.

Das System des Staatsgüterwesens.

Unter dem Staatsgüterwesen seinem allgemeinen Begriffe nach verstehen wir demnach, im Unterschiede von dem Regalien- und Gebührenwesen, welche der Finanzverwaltung durch die amtliche Arbeit der Verwaltungsorgane eine Einnahme bringen, alle diejenigen Rechts- und wirthschaftlichen Verhältnisse, welche für die Finanzverwaltung durch die Natur der in ihrem Besitze befindlichen und zur Verwerthung gebrachten Kapitalien entstehen.

Die obigen drei Gebiete des Staatsgüterwesens entstehen nun innerhalb des letztern dadurch, daß eben diese Kapitalien sowol in rechtlicher als in volkswirthschaftlicher Bedeutung sehr verschieden sind, und daher auch wesentlich verschiedene Formen der Finanzverwaltung einerseits wie der staatswirthschaftlichen Aufgabe andererseits erzeugen, wobei der Charakter des 19. Jahrhunderts bei ihnen allen gleichmäßig dahin zur Geltung gelangt, daß im ganzen Staatsgüterwesen wie später bei den Regalien und Gebühren das finanzielle Princip der Ertragswirthschaft sich dem höhern staatswirthschaftlichen mehr und mehr unterordnet, nach welchem alle drei Gebiete nicht mehr als Quellen der Einnahmen der Finanzen, sondern als Bedingungen für die Entwickelung der gesammten Volkswirthschaft der verantwortlichen Verwaltung des Staats überwiesen werden.

Dabei muß man nun nur festhalten, daß unsere Zeit gerade in dieser Beziehung noch mitten in dem Kampfe zwischen der alten und neuen Auffassung steht, und daß hier daher noch nichts fertig vorliegt, sondern daß man zuerst die Grundlagen feststellen muß, um weiter zu gelangen.

Ebenso wichtig ist der zweite Gesichtspunkt, daß alles dies, obwol der Sache nach durchaus gleichartig, doch sowol in der Gesetzgebung als in der theoretischen Behandlung bei den verschiedenen Culturvölkern sehr verschieden erscheint. Auch hier gibt es eine europäische Finanzwissenschaft neben der Finanzwissenschaft und Rechtsbildung der einzelnen Culturvölker.

Es wird wol aus dem Obigen hinreichend klar sein, weshalb wir nicht blos die Form unserer frühern Darstellung von den Staatsdomänen verlassen und im Folgenden an die Stelle derselben jetzt ein selbständiges System gesetzt haben, sondern uns auch grundsätzlich gegen jene ganze Auffassung wenden, welche Rau aus der alten Domaniallehre in unsere Zeit herübergebracht und an A. Smith's Vorstellung angeschlossen, und die A. Wagner auch in seiner neuesten Auflage festgehalten und durchgeführt hat, wornach das „Domanialwesen" oder die „domaniale" (?) Einnahme ein „privater" oder „privatwirthschaftlicher" Erwerb des Staats sein soll. Es ist das der letzte Rest des Gegensatzes zwischen den landesherrlichen und den auf den Steuerleistungen des Volkes beruhenden Staatseinnahmen, den man denn doch jetzt beseitigen sollte. Ist es denn wahr, daß die Domänen, die doch neben den Steuern im Budget stehen, nur noch „Privaterwerb" enthalten? Auf die Confusion, welche bei andern Schriftstellern hier noch immer herrscht, kommen wir unten zurück. Doch ist hier nicht der Ort, auf Einzelheiten einzugehen.

Erste Abtheilung.

Die öffentlichen Güter und der Begriff der Verwaltungsgüter.

Unter den öffentlichen Gütern haben die Rechtswissenschaft und die Finanzwissenschaft nicht, wie das gewöhnliche römische Recht es will, diejenigen natürlichen Dinge zu verstehen, welche allen gemeinsam sind (res communes omnium), weil damit weder ein juristischer noch ein staatswirthschaftlicher Begriff, sondern blos eine juristische Negation der Anwendung der Rechtsbegriffe bezeichnet wird. Oeffentliches Gut ist vielmehr ein solcher Theil der unbeweglichen Güter, dessen Benutzung durch die Natur selbst und nicht erst durch Verwendung von Kapital und Arbeit zur absoluten örtlichen Voraussetzung für den Verkehr jedes einzelnen mit allen andern wird. Und da eben der Verkehr wieder die absolute Bedingung für die Entwickelung alles wirthschaftlichen Lebens für den einzelnen wie für das Volk bildet, so folgt, daß es überhaupt erst da öffentliche Güter gibt, wo ein Verkehr entsteht. Das öffentliche Rechtsprincip für diese öffentlichen Güter besteht dann einfach darin, daß dieselben durch Verwendung von Kapital und Arbeit des Staats stets Verwaltungsgüter und dann durch Verleihung des Staats auch Privateigenthum

werden können. Solange sie das nicht sind, hat der Staat nur dafür zu sorgen, daß sie als Bedingung des Gesammtverkehrs niemals ein Einzeleigenthum werden und der Gebrauch derselben von seiten des einzelnen niemals so geartet sein darf, um den Gebrauch für alle andern zu erschweren und auszuschließen.

Der Begriff der öffentlichen Güter läßt sich daher immer nur auf die durch die Gestaltung des Grundes und Bodens gegebenen Verkehrswege der Volkswirthschaft anwenden. Die Elemente, unnahbare Immobilien (Grund des Meeres u. s. w.) sind überhaupt weder Güter, noch Sachen, noch Eigenthum, noch Besitz; sie sind Naturgegenstände und Zustände, die erst durch individuelle Besitzergreifung erstlich zu Sachen und zweitens dann auch zu Gütern werden. Aus dem Begriffe des Staats an sich folgt nun, daß das Angehören an sein Landesgebiet die rechtliche Stelle der individuellen Besitzergreifung vertritt; aus dem Begriffe seiner Souveränetät, daß er sich auch durch sein Gesetz zum Eigenthümer derselben machen, und sie dann dem Eigenthum des Einzelnen überlassen kann; der Erwerb des Eigenthums durch Einzeloccupation ist dabei ausgeschlossen, ebenso ist aber auch das Recht des Staats ausgeschlossen, den allgemeinen Gebrauch solcher Güter durch Berufung auf sein Eigenthum auszuschließen, während er vermöge seines Verwaltungsrechts dazu unter Umständen befugt ist. Genau dasselbe, was hier durch die Natur der letztern gesetzt ist, kann auch durch den Willen der einzelnen Persönlichkeit geschehen, und erscheint dann als Widmung für öffentliche Zwecke, bei welcher der Staat niemals Eigenthümer, sondern nur der Verwalter, und deshalb der Besitzer solcher Güter ist.

Sowie dagegen der Staat auf diese Güter specielles Kapital und specielle Arbeit verwendet, nehmen diese Gegenstände die Natur von Gütern an, und man wird sagen müssen, daß der Staat hier durch eine solche Verwendung ein wirkliches Eigenthum aus seinem Besitze macht, wie denn das ja überhaupt in dem Wesen des Eigenthumserwerbes liegt. Alsdann heißen solche Güter mit gutem Recht Verwaltungsgüter, und der Staat kann für die durch seine Verwendung hergestellte Brauchbarkeit auch einen Ersatz von dem Gebrauchenden verlangen (Herstellung von Kunstwegen, Kanalisirung von Flüssen, Hafen-

bauten u. s. w.). Ein solcher Ersatz wird dann, da der Staat allmählich den staatswirthschaftlichen Grundsatz anerkennt, keinen Privaterwerb durch seine Verwaltung machen zu dürfen, aus einem privatwirthschaftlichen Preise für die Benutzung seiner Herstellung zu einer Verwaltungsgebühr, und fällt damit unter die Grundsätze für das Gebührenwesen in ganz gleicher Weise wie die eigentlichen Staatsunternehmungen. Davon dann unten.

Die Theorie der öffentlichen und Verwaltungsgüter ist sehr unentwickelt. Die Grundlage ihrer Unterscheidung von den eigentlichen Staatsgütern und den Staatsunternehmungen ist ohne Zweifel das Römische Recht mit seiner unklaren Vorstellung von den res nullius, die juristisch gedacht, gar keine res sind, sondern es erst durch beschränkende Occupation werden müssen, und den res fisci, bei welchen schon das Eigenthum vorausgesetzt wird, während das Element des Verwaltungsrechts in den Interdicten schon vorhanden ist (Int. ne quid in via publica oder in flumine publico etc. fiat), während andere Dinge, wie die mechanische Triebkraft eines Flusses, noch gar keinen Raum in demselben haben. Daß dem Römischen Rechte überhaupt der Begriff des Eigenthums höchst unfertig war, kann hier natürlich nicht nachgewiesen werden. Den ersten Versuch einer bestimmten Formulirung von Begriff und Recht der öffentlichen Güter gegenüber den Staatsdomänen hat unzweifelhaft die französische Jurisprudenz gemacht, indem das Gesetz vom 1. December 1790 den noch jetzt geltenden Unterschied von Domaine public und Domaine de l'état aufstellte und im einzelnen durchführte; vgl. den Auszug bei Block, Dict. de l'Adm. v. Domaine. Aber dieses Gesetz unterschied wieder nicht zwischen den öffentlichen und den Verwaltungsgütern, sondern formulirte eigentlich nur die Pandektentradition, nach welcher das ganze (Welt-)Meer und alle schiffbaren Flüsse dem Domaine public angehört. Erst bei seiner Betrachtung der Staatsdomänen wird es klar und selbständig, und auf diese kommen wir sogleich. Wie unfertig hier nicht blos die Theorie, sondern auch die Gesetzgebung ist, zeigen die drei großen Gesetze über das Civilrecht in Europa, welche das „Eigenthum" stets wesentlich an dem Moment bestimmen, „daß dasselbe jeden Gebrauch anderer ohne Zustimmung des Eigenthümers ausschließe" — Code Civil, art. 544 — „La propriété est le droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue" — das „Preußische Landrecht", I, §. 3 — „Sachen, von deren Benutzung ihrer Natur nach niemand ausgeschlossen werden kann, können kein Eigenthum einzelner Personen werden", und Oesterr. Allgem. bürgerl. Gesetzbuch, §§. 353, 354 — „als ein Recht betrachtet ist Eigenthum das Befugniß, jeden andern (von der Benutzung) auszuschließen". Damit ist der Begriff des Eigenthums an den Straßen

sowol für Staat als Gemeinde juristisch wol unmöglich. Theoretisch kann die ganze Frage erst dann entschieden werden, wenn man einerseits die Natur und den Inhalt des Verwaltungsrechts gegenüber den Staatsangehörigen (wie bei Verleihung unwirthbarer Gründe, Schürf- und Muthungsrecht, Triebkraft und Benutzung des unterirdischen Wassers, res sacrae, u. s. w., und andererseits das internationale Recht wie bei der Bestimmung des Thalweges oder der Benutzung von Hafenanlagen u. s. w.) hinzuzieht. Die Finanzwissenschaft kann darauf füglich nicht eingehen. Uebrigens ist etwas Aehnliches wie die obige Unterscheidung in England aufgestellt, wo die Königin Anna alle als Besitz der Krone angenommenen öffentlichen Güter in obigem Sinne, wie Meeresgrund, Flußgrund u. a. m., als Crownlands der Krone entzog und dieselben gegen eine Entschädigung der Verwaltung unterstellte. Die wichtige Consequenz aber davon war der Grundsatz, daß die Ueberlassung aller solcher Crownlands von da an nicht mehr durch eine königliche Order, sondern nur durch eine Private bill des Parlaments, wie die Harbours und Piers acts oder die Turnpike bills, an Einzelne oder Gesellschaften verliehen werden könne. Im deutschen Verfassungsrecht scheint das ganze Gebiet mit dem Domänenrecht formell verschmolzen, ist aber in der That zu einem Rechte der Verordnungsgewalt der Ministerien geworden. S. das Folgende.

Zweite Abtheilung.

Die eigentlichen Staatsgüter, das Domanialwesen.

Unter den eigentlichen **Staatsgütern** verstehen wir nun im Unterschiede von Staatsbesitz und öffentlichen Gütern die Gesammtheit der im persönlichen Eigenthum des Staats befindlichen Besitzungen desselben, insofern sie aus Grund und Boden bestehen, und daher in Urproduction und Landwirthschaft als Erwerbsarten des Staats erscheinen.

Die Grundlage dieses gesammten Staatsgüterwesens ist daher das erworbene und bestehende **Eigenthumsrecht** des Staats. Es ist daher natürlich, daß auch die ganze ursprüngliche Auffassung dieses Staatsgüterwesens Jahrhunderte hindurch die rein juristische war, die allerdings schon das Römische Recht in seinem jus fisci enthielt, die aber auf Grundlage der germanischen Verfassung wesentlich modificirt und damit im Lauf der Zeiten eine ganz selbständige ward. Wir haben das allgemeine Verhältniß desselben zum alten Finanzwesen, wie es sich seit der

Bildung der germanisch-romanischen Staaten fast in ganz Europa gleichmäßig ausbildete, bereits im ersten Bande bezeichnet, und dadurch wird es möglich, auch den Charakter seiner Geschichte im ganzen mit wenig Worten festzustellen. Die eigentlichen Staatsgüter bilden als das Dominium Principis von Anfang an das Vermögen des Staatsoberhaupts in strenger rechtlicher Scheidung von dem Grundbesitze des Volks in der Geschlechterepoche und den ständischen Körperschaften, in der ständischen Zeit noch ohne alle Beziehung zum staatlichen Finanzwesen. Nun aber war und blieb mitten in dieser vollkommenen Selbständigkeit des fürstlichen Grundbesitzes der Fürst doch zugleich der Träger der Staatsidee. Sowie diese sich entwickelt, gibt sie auch jenem landesfürstlichen Dominium einen andern Charakter. Dasselbe wird in der ersten Epoche der staatlichen Einheit allmählich in Auffassung und Verwaltung mit dem gesammten Staatsvermögen so weit als thunlich identificirt und der einheitlichen Finanzverwaltung unterworfen; es ist die Anwendung der Grundsätze der absoluten Monarchie, welche auch über die Staatsgüter entscheiden. Allein die letztere siegt doch nur zum Theil; in den Ständen erhielt sich das ursprüngliche Recht des Volks, und so entsteht die große, ganz Europa in entschiedenster Form umfassende Frage, wie weit denn nun das persönliche Eigenthumsrecht an den Staatsgütern gegenüber dem staatlichen Eigenthumsrecht reiche, welches letztere nach dem Grundprincip der ständischen Epoche als Eigenthum der Landstände gegenüber dem des Landesherrn auftrat. Die Antwort auf diese Frage konnte nur die Jurisprudenz geben, und so bildet sich seit dem 14. Jahrhundert die große juristische Epoche in der Behandlung des gesammten Staatsgüterwesens aus, die, wie es das Wesen der reinen Jurisprudenz ist, sich um den rein finanziellen oder gar staatswissenschaftlichen Gesichtspunkt durchaus nicht kümmert. Das Charakteristische in derselben besteht daher für die Finanzverwaltung darin, daß von einer Scheidung der Arten dieses Dominium eigentlich auch keine Rede ist; die juristischen Kategorien gelten nicht blos für sie, sondern auch für Regalien und Gebühren noch ganz gleichmäßig. Diese Natur des persönlichen Eigenthums, welche von da an dem gesammten Staatsgüterwesen anhaftet, brachte es mit sich, daß jener juristische Grundgedanke

auch später eine der Grundlagen für das letztere blieb, und daher mit der Entwickelung des Staats auch seine eigene Geschichte empfing. Der juristische Kampf um die Grenze zwischen Fürstengut und Landesgut, und der Gedanke des Eigenthums an dem erstern erzeugt dadurch für beide das zweite juristische Element dieser Epoche, das Auftreten der Hausgesetze und des landesfürstlichen Erbrechts, die wir hier nicht verfolgen können. Aus dem Zusammenwirken beider Factoren, des alten historischen Domänenprincips und der neuen Landes- und Hausgesetzgebung über die Staatsgüter geht nun das Gesammtresultat hervor, daß sich das Staatsgüterwesen auch für die folgende Zeit als ein selbständiges Ganzes im öffentlichen Recht hinstellt; und jetzt erst gewinnt seine Geschichte eine faßbare und allgemeine Gestalt. Denn auf der obigen Grundlage bleibt dieses Staatsgüterwesen eine feste juristische Kategorie, und geht als solche in die entstehende Finanzwissenschaft des 18. Jahrhunderts über. In diesem aber unterscheidet sich der juristische Standpunkt des Eigenthumsrechts von dem finanziellen der Ertragswirthschaft, und die letztere erzeugt neben der staatsrechtlichen Behandlung des gesammten Staatsgüterwesens, das von da an seine systematische Heimat theils im Jus publicum, theils im entstehenden deutschen Privatechte findet, die rein kameralistische, in welcher es sich ohne alle Rücksicht auf diese öffentlichen Rechtsverhältnisse nur um die Grundsätze der möglichst hohen Erträgnisse jener Besitzungen handelt. Das nun wird wieder anders mit dem 19. Jahrhundert, welches das gesammte Staatsgüterwesen in den Begriff und die Aufgabe der eigentlichen Staatswirthschaft aufnimmt, und das Recht derselben sowie die Kameralistik des finanziellen Reinertrags dem obersten Grundsatz unterwirft, daß alle Staatsgüter nur so weit fortbestehen sollen, als ihre Existenz eine nothwendige Bedingung für den Staat ist, daß dagegen, soweit dies nicht der Fall ist, alle bisherigen Staatsgüter in das Privateigenthum der Volkswirthschaft aufgelöst werden müssen. Die beiden großen leitenden Gedanken für diese staatswirthschaftliche Epoche des Staatsgüterwesens finden damit ihren Ausdruck in den zwei großen Forderungen, welche sich im Laufe des 19. Jahrhunderts nach und nach in allen Verfassungen einerseits und in allen Verwaltungen andererseits im

Staatsgüterwesen realisiren: zuerst, daß das ursprüngliche historische Recht des Landesherrn auf die Staatsgüter als Grundlage der selbständigen Wirthschaft der Krone in eine verfassungsmäßige Civilliste umgewandelt und damit statt der Krone jetzt der Staat der Eigenthümer aller Staatsgüter wird, zweitens, daß der Staat jetzt im Namen der höhern staatswirthschaftlichen Forderungen diese Staatsgüter so weit veräußern solle, als dies mit den Interessen der Gesammtheit vereinbar erscheint. Das ist der Schlußpunkt der Bewegung, welche wir als die historische Entwickelung des Princips des Staatsgüterwesens bezeichnen müssen. Und von diesem Standpunkt aus treten nun die Staatsgüter aus der alten Finanzwissenschaft in die neue hinüber.

Diese Finanzwissenschaft muß sich daher, um die höchst verschiedenen Dinge nicht zu verwirren, vor allem jetzt über zwei Dinge klar sein.

Zuerst nämlich sind gerade in Beziehung auf das staatswirthschaftliche Princip alles Staatsgüterwesens die Objecte desselben so verschiedener Natur, daß es nicht möglich ist, sie auch nur finanziell als ein juristisch ungeschiedenes Ganzes zu behandeln. Es zeigt sich nämlich von jenem Standpunkt aus sofort, daß sich dieselben in drei große Gebiete scheiden, deren Verhältnisse weder rechtlich, noch kameralistisch, noch staatswirthschaftlich gleichartig sein können. Diese Gebiete sind die eigentlichen Domänen, die Forsten und endlich der Bergbau des Staats. An ihre Unterscheidung schließt sich das, was jetzt wol allgemein als das System des ersten Theils des Staatsgüterwesens anerkannt ist.

Von diesen Staatsgütern trennen sich dann mit ihrer sowol finanziellen als staatswirthschaftlichen Selbständigkeit einerseits die Staatsunternehmungen, andererseits die Regalien. Auf dieser systematischen Scheidung beruht dann die finanzwissenschaftliche Behandlung dieses Gebiets; ob man dann dieselbe unter der Kategorie der Staatsgüter „im allgemeinen Sinne" zusammenfassen und die „eigentlichen" Staatsgüter wieder innerhalb der letztern als Theil hinstellen will, muß ein wenig der subjectiven Meinung überlassen bleiben. Gemeinsam bleibt dagegen aber, daß sie einen wirthschaftlichen Erwerb der Finanzen bilden;

verschieden ist die Antwort auf die Frage, ob sie einen solchen dauernd bilden sollen. Und auf diese letztere wird mit unserer Epoche doch alles ankommen. Wir legen daher diesen Unterschied zum Grunde, und müssen demgemäß jeden Theil des gesammten Staatsgüterwesens zunächst jetzt für sich behandeln.

Die leitenden Gesichtspunkte für eine solche Behandlung sollten aber nicht willkürlich aufgestellt werden. Vermöge der historischen Entwickelung hat nämlich jedes einzelne dieser drei Gebiete wieder drei Grundverhältnisse, welche allerdings jedes für sich meistens unendlich reich, stets aber hochwichtig sind. Das erste derselben ist die mit dem staatswirthschaftlichen obersten Princip gegebene neue Rechtsbildung für Domänen, Forst- und Bergbauwesen, welche bestimmt, was hier noch Eigenthum des Staats ist; das zweite enthält die Grundsätze der fachmännischen Bewirthschaftung, solange der Staat jene Besitzungen hat; das dritte entwickelt den Grundsatz des Uebergehens in das Privateigenthum oder die Veräußerlichkeit derselben. Von diesen drei Gesichtspunkten aus muß daher jeder jener drei Theile jetzt für sich betrachtet werden.

Vergleichung im allgemeinen.

Die große Schwierigkeit, bei dem mächtigen legislatorischen und literarischen Stoffe des Staatsgüterwesens zu einem leitenden Ueberblicke zu gelangen, besteht darin, daß bis auf unser Jahrhundert Gesetzgebung und Literatur jene drei großen Hauptarten der Staatsgüter nicht hinreichend unterschieden, sondern fast immer die Vorstellung der Einheit derselben, wie dieselbe sich öffentlich-rechtlich in dem Begriffe des Dominium Principis oder publicum ausgebildet hat, fast unbewußt zum Grunde legen, während andererseits doch schon im vorigen Jahrhundert neben dem rein juristischen und kameralistischen auch das staatswirthschaftliche Element stellenweise durchbricht. Im großen und ganzen genommen haben jedoch die Hauptstaaten Europas für ihr Staatsgüterwesen je ihre eigene, besonders interessante Entwickelung durchgemacht.

England ist das Land, in welchem das gesammte Staatsgüterwesen aus Gründen, die in seiner ganzen innern Geschichte liegen, niemals vom kameralistischen und unseres Wissens auch nie vom rein juristischen Standpunkt aus eingehend und selbständig behandelt worden ist, sondern, wo von Eigenthumsrecht und Verwaltung derselben sowie von ihnen historisch die Rede ist, sofort in die verfassungsmäßige Staatsgesetzgebung einbezogen worden. England ist es, das zuerst das ganze Domanialwesen der Staatsverwaltung übergibt, das-

selbe dem Rechte der Krone gänzlich entzieht, und der letztern statt der Einkünfte aus den Domänen eine Civilliste überweist, ohne daß dabei eine Unterscheidung der Domänen durchgeführt wird. Dieser Proceß beginnt schon unter den Stuarts. Für die frühere Geschichte gibt Blackstone in seiner Weise („Comment.", Bd. I, Kap. VIII) viel, aber nicht historisch verarbeitetes Material; neben ihm muß Macaulay mit seiner pragmatischen Darstellung genannt werden („History of England", namentlich in den ersten Büchern). Durchaus unbedeutend ist Todd („Parlam. Regierung in England", 1871), übersetzt von Aßmann, II, S. 406. Gneist hat dann das große Verdienst, die Entwickelung des englischen Staatsgüterwesens bis zum 18. Jahrhundert mit der englischen Verfassung in der einzig richtigen Weise verwoben zu haben („Engl. Verfassungs- und Verwaltungsrecht"), worauf in seinem „Engl. Verwaltungsrecht der Gegenwart" die Darstellung des Domänenrechts bis auf die heutige Zeit fortgeführt ist (S. 612 fg.). Den entscheidenden Schritt bildet hier das St. 1. Ann., Cap. 7, durch welches die Gesammtheit aller Domänen (und der öffentlichen Güter, s. oben) dem finanziellen Verordnungsrecht der Krone entzogen und für unveräußerlich erklärt wird, als Schlußpunkt der gänzlich uncontrolirten Miswirthschaft unter den Stuarts. Von da an entwickelt sich fast systematisch der Gedanke, nun auch die Verwaltung derselben dem Parlament zu unterstellen, ihre Einkünfte zu Staatseinkünften zu machen, und dafür der Krone eine Civilliste auszusetzen. Auch hier brachte dann das Eintreten des neuen Herrscherhauses Braunschweig eine feste Organisation für die Verwaltung. Das erste Gesetz Georg's III. bestand darin, die bei weitem größte Masse aller Kroneinkünfte dem Parlament und seiner Verwaltung zu übergeben, wofür ihm das Parlament „zur Bestreitung des Haushalts und zur Aufrechthaltung des Glanzes und der Würde der Krone" eine Civilliste bewilligte, wogegen alle Einkünfte an die Finanzverwaltung (Treasury) abgeführt wurden. (St. 1. Geo. III. 1. (1760). Es war das eine Art von Wahlcapitulation, die dann bei dem Eintreten der spätern Nachfolger erneuert ward. Für die finanzielle Verwaltung, lange Zeit hindurch eine höchst primitive, ward dann durch St. 1. Geo. III., Kap. 65 (1810) eine neue Organisation geschaffen, welche durch St. 10. Geo. IV., 50 ihre noch heute geltende Gestalt empfing; einige spätere Zusätze haben dabei nur einzelne Punkte geregelt. Diese Gesetze umfaßten sowol die Forsten als die landwirthschaftlichen Domänen. Der verwaltungsrechtliche Standpunkt, den diese Gesetzgebung (nach französischem Vorbild?) feststellt, besteht darin, auch die Domänen der allgemeinen Verwaltungsgesetzgebung über Forsten und Bergbau zu unterwerfen. Dabei bleibt freilich der Anlauf, den Adam Smith nahm, allgemeine Principien zur Geltung zu bringen, in England ohne besondern Erfolg. So ist für England das ganze Staatsgüterwesen eigentlich nichts als ein Theil der Verfassung; selbst die

finanzielle Controle ist eine rein administrative, und das Ganze erscheint heutzutage ganz wie jedes Finanzamt als ein Theil des Finanzministeriums, bei dem es keinen höhern leitenden Gesichtspunkt als den der Privatwirthschaft gibt. Vgl. Gneist, „Engl. Verwaltungsrecht“, §. 82, und etwa Bergius, „Finanzwissenschaft“, Kap. I, S. 108.

In wesentlich anderer Weise stellt sich Frankreich zur Staatsgüterfrage im allgemeinen. Man muß hier zwei Perioden unterscheiden. Die erste geht bis zum Jahre 1790, die zweite reicht von da bis zur Gegenwart. In der ersten entwickeln sich die beiden Gesichtspunkte der rein juristischen und der staatswirthschaftlichen Auffassung des gesammten Staatsgüterwesens, aber bei dem Mangel jeder Verfassung doch nur in literarischen Bestrebungen; von einer kameralistischen haben wir keine Spur vorgefunden. Es war dabei durch die innern Verhältnisse Frankreichs gegeben, daß der rein juristische Gesichtspunkt zuerst auftrat, und bis zum 18. Jahrhundert durchaus der allgemein europäische Charakter des von dem übrigen Finanzwesen geschiedenen Dominium Principis; als aber nun die absolute Monarchie sich entwickelt, beginnt dieselbe auch für die Domänen ein damals neues Recht zu bilden. Die Ord. des Moulins von 1566 (die sogenannte Ordonnance des domaines) stellte auf Veranlassung des Kanzlers L'Hôpital den rechtlichen Grundsatz der Unveräußerlichkeit aller Domänen zuerst in Europa auf, den der §. 1 dahin erweiterte, daß der Krone auch für wirklich geschehene Veräußerungen auf ewige Zeit das Rückkaufsrecht (rachet perpétuel) zustehen, daß also jede Domäne unverjährbar sein solle, was dann durch die Ord. von 1677 und 1711 weiter ausgeführt ward. Dadurch ward das ganze Staatsgüterwesen ohne Unterscheidung seiner drei Arten ein einheitlicher Rechtsbegriff, und dieser Grundgedanke ist im J. 1790 endgültig durchgeführt. An ihn schließt sich eine neue bedeutende Jurisprudenz über das Domänenwesen, als deren Hauptvertreter Chopinus mit seinem bahnbrechenden Werke „De domanio Franciae“, L. III (Paris 1605, dann mehrfach) angesehen werden muß. Die folgende historisch-juristische Literatur s. bei Dupin ainé: „Profession d'avocat“, II, Kap. VII, S. 341, 342; für die Rechtsgeschichte Frankreichs von hohem Werthe. Neben ihm steht dann schon seit dem 16. Jahrhundert Bodinus mit seiner historisch-publicistischen Auffassung („De republica“, Buch 6, Kap. 2), bei welchem die finanzielle Seite des Dominialwesens zuerst, wenngleich in noch höchst unfertiger Weise, ihren Platz findet. Er sieht in ihnen den alten ager publicus, stellt den Grundsatz auf, daß derselbe auf keine Weise verjähren oder veräußert werden dürfe, bemerkt indeß, daß die inculta praedia am besten veräußert werden, „ex quibus nihil utilitatis respublica decerpit“. Er citirt gute Beispiele aus der französischen Geschichte. Uebrigens besteht für ihn das ganze Dominium nur noch aus „prae-

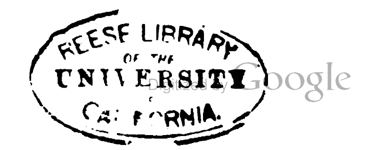
diis". Von einem Begriff der Verwaltung ist dabei noch keine Rede. Im 18. Jahrhundert wendet sich nun die Bewegung Frankreichs zu sehr dem allgemeinen Verfalle der Finanzen zu, um sich speciell mit dem Domänenwesen zu beschäftigen. Nur Montesquieu versteht es, dasselbe mit den letzten Forderungen der Finanzwissenschaft in seinem Werke in Verbindung zu bringen, indem er die Domäne als eine Bedingung des Königthums fordert und daher das Princip der Veräußerlichkeit vom Standpunkte des Staatsrechts vertritt (Buch 26, 17 u. öfter). Die Auffassung unmittelbar vor der Revolution sehr gut in dem „Répertoire de Jurisprudence" von 1784, v. Domaines. Auf dem, was in dieser Zeit so festgestellt ward, beruht nun die Gesetzgebung sowie die Behandlung des ganzen Domänenwesens seit der Revolution. Das maßgebende Gesetz für dasselbe, das auch heute noch sowol der Praxis wie der Theorie zu Grunde liegt, ist das Gesetz vom 1. December 1790. Es ist wol der Mühe werth, dasselbe zu charakterisiren. Wenn man seine Principien zusammenfassen will, so enthält es drei Grundsätze: zuerst den alten Grundsatz der Unveräußerlichkeit, dann den der Veräußerung nur durch ein eigenes Gesetz und endlich den der öffentlichen Verpachtung der landwirthschaftlichen Domänen. Natürlich verschwindet dabei Begriff und Recht der historischen Domaine du roi. Jetzt sind alle Domänen Eigenthum des Staats (Domaine de la nation), und mit diesem Volksgüterrecht tritt dann das erste System des ganzen öffentlichen Besitzes und Eigenthums auf, das die Geschichte kennt. In diesem System nun scheidet es zuerst den Domaine public von dem Domaine de l'état. Unter dem Domaine public werden dann aber nicht blos alle öffentlichen Güter im obigen Sinne zusammengefaßt, Meeresufer, Wege, Häfen, schiffbare Flüsse u. s. w., sondern auch die Verwaltungsgüter, alle Besitze des Militärwesens, die Archive, Unterrichtsgebäude, Monumente und später auch die Eisenbahnen und Telegraphen. Hier tritt für das öffentliche Gut das Eigenthumsrecht des Staats an Stelle des unverjährbaren allgemeinen Gebrauchsrechts. Der Domaine de l'état dagegen umfaßt alle Staatsgüter, welche durch ihre Bewirthschaftung den Finanzen ein Einkommen geben, dabei wird dann wieder der Domaine corporel von dem sogenannten Domaine incorporel unterschieden, indem der erstere alle beweglichen und unbeweglichen Güter des Staats umfaßt, für welche nach dem Gesetz vom 22. December 1873 ein großes Gesammtinventar ausgearbeitet ward, während der Domaine incorporel alle die Rechte bedeutet, durch deren Verleihung der Staat eine Einnahme bezieht, wie Fischerei- und Jagdrecht, Verpachtung von salzhaltigen Wässern und gewisse Mauthrechte. Dabei ist jedoch, wie in der ersten Epoche, der juristische Standpunkt des Eigenthumsrechts so vorwiegend, daß von einer staatswirthschaftlichen Auffassung kaum die Rede ist. Ja es hat sich sogar dafür der Begriff einer specifischen Action domaniale und eines eigenen Pro-

ceßverfahrens in Domanialangelegenheiten ausgebildet, dessen Grundzüge kurz und klar von Verpy bei Block, „Dict. v. Domaine", dargelegt sind, hier auch die neuere Literatur unsers Jahrhunderts. Das Hauptwerk bleibt noch immer der „Traité du domaine public" von Vict. Proudhon, 2. Aufl., 1844. Dazu Hock, „Finanzverwaltung Frankreichs", Kap. 5, speciell §§. 3—5 mit klarer Darlegung der administrativen Verhältnisse. Von der Verpachtung unten.

Vergleicht man nun damit das deutsche Domanialwesen in Recht und Literatur, so entwickelt sich hier ein höchst wichtiges Gebiet zugleich für die Verwaltungslehre, die sich gerade in Deutschland fast von Anfang an untrennbar mit dem Staatsgüterwesen verbindet, und das einer eingehenden Darstellung werth wäre. Deutschland bildete niemals einen eigenen Staat wie England und Frankreich, und die Grundlage seiner ganzen Entwickelung beruht daher auch für unser Gebiet darauf, daß jeder Theil des Deutschen Reiches auch sein eigenes Dominialwesen und Recht hatte. Eine deutsche Gesammtgesetzgebung, Rechtsentwickelung für das Staatsgüterwesen konnte es daher wie in jenen beiden Reichen nicht geben. Dadurch hat der ganze Gang in Auffassung und Behandlung hier einen von jenem ganz verschiedenen Charakter. Dieser beruht nun auch hier darauf, daß trotz der Auflösung in lauter Souveränetäten dennoch das Gefühl der großen Gemeinschaft des deutschen Volkes lebendig blieb. Den Ausdruck desselben bildet in allen Dingen die Wissenschaft, und so auch für das Staatsgüterwesen. Das hat den Weg bestimmt, den auch das letztere bis zum heutigen Tage festgehalten hat. Da der wirkliche Staat mit seinem Recht und seiner Verwaltung fehlte, so mußte von Anfang an die deutsche Wissenschaft das Recht und die Verwaltung, die sie lehren wollte, auf das Wesen des Staats zurückführen und das positive Recht nur als Beispiel für die Rechtsbegriffe auffassen. Und als nun mit dem 16., namentlich aber mit dem 17. Jahrhundert diese deutsche Wissenschaft sich mit dem Staate und seiner Verwaltung zu beschäftigen begann, da mußten gleich anfangs die beiden Richtungen entstehen, welche durch eine solche Auffassung auch für das Staatsgüterwesen im allgemeinsten Sinne bedingt waren. Die eine war naturgemäß die positiv juristische, die andere die verwaltungsrechtliche. Wir müssen uns hier nun damit begnügen, zu sagen, daß bis zum 18. Jahrhundert beide noch so tief ineinandergreifen, daß es schwer sein würde, sie überhaupt zu scheiden, wenn nicht von Anfang an dieser Unterschied in den zwei Worten festgehalten worden wäre, die wir noch jetzt ganz gut verstehen. Das eine war das der Regalität, welche das im Wesen des Staats liegende, und die ganze Wirthschaft des Volks beherrschende Princip der staatlichen Verwaltung und ihres Rechts gegenüber jedem Privatbesitz und Privatunternehmen zum Ausdruck brachte; das andere war das des Dominiums, dessen Inhalt das Recht des staatlichen Eigenthums, vertreten durch die

Rechte des Princeps, enthielt. Beide finden sofort mit dem Auftreten der Rechtswissenschaft ihre eigene Behandlung, unklar in Definition und Umfang, aber klar im letzten Princip. Die Regalität bedeutet den Gedanken, daß alles, also auch das Dominium, an letzter Stelle dem höchsten Staatsrechte unterworfen sei. Aus ihr entspringt der Gedanke der Verwaltung und ihrer Aufgabe im Sinne der Staatsidee, und als sich nun die absolute Monarchie über das örtliche Landesrecht auf allen Punkten erhebt, da empfängt sie den Namen der „Hoheit" des Staats, welcher das Recht zusteht, alle Verhältnisse der Land- und Forstwirthschaft wie des Bergwesens, also auch die der Staatsgüter, endgültig gesetzlich zu ordnen, ein Gedanke, der dann im — unbewußten — Anschlusse an den ursprünglichen Begriff der Regalität zu den Kategorien der „einzelnen Regalitäten" ward, wie das Forstregal, Jagdregal, Bergbauregal u. s. w. Damit scheidet sich hier das Recht der Gesetzgebung des verwaltenden Staats von dem Recht des Eigenthums der Besitzenden, und es entstehen zwei Richtungen in der Literatur, die staatsrechtliche, welche dieses Eigenthumsrecht des Staats zu definiren sucht, und die beginnende verwaltungs- und finanzwissenschaftliche, welche auch dieses Dominium in seiner Verwaltung der allgemeinen Gesetzgebung unterwirft. Von dem Umfange und der Gründlichkeit, mit welcher die erstere behandelt ward, haben wir jetzt kaum noch eine Vorstellung; nirgends aber ist das Ganze so übersichtlich und juristisch klar zusammengestellt als bei Pfeffinger in seinem „Vitriarius illustratus", Bd. III, Buch III, Tit. 18: „De dominio", wo alle juristischen Fragen über Veräußerung, Verjährung, Grenze, Arten, Successionsrecht u. s. w. genau mit unschätzbaren Belegen behandelt sind. Die Literatur der frühern Zeit ist dazu in Bd. I, S. 1347—49 hinzugefügt. Wie gern verweilten wir dabei! Allein schon gleichzeitig bildet sich unter dem Vorgange Seckendorf's die gegen das Recht indifferente rein finanzielle Auffassung des Domanialwesens zunächst in seiner Buchführung aus, und hier scheidet sich wieder das 17. von dem 18. Jahrhundert, welches letztere zu der wesentlich rechnungsmäßigen Behandlung Seckendorf's die kameralistische als die Lehre von der Ertragsbewirthschaftung der Staatsgüter hinzufügt. Dennoch bleiben beide sich ihres Zusammengehörens wohlbewußt, am meisten in Preußen, wo die Staatsgüter schon im Anfange des 18. Jahrhunderts als Theil des gesammten Finanzwesens anerkannt werden, und so entsteht eine äußerlich ganz einheitslose, innerlich aber eng zusammenhängende Literatur über das Staatsgüterwesen, deren Richtungen wir kurz charakterisiren. Die entstehende Verwaltungslehre verarbeitet das allgemeine Regalitätsprincip zur Darstellung der allgemeinen Verwaltungsgesetze über Land- und Forstwirthschaft, Bergbau u. s. w., ohne sich dabei um das Domanialwesen zu kümmern, und bereitet damit die eigenen selbständigen Verwaltungsgesetze des 19. Jahrhunderts vor, denen sich dann auch die Domänen

zu unterwerfen haben. Die finanzielle Auffassung geht in dem allgemeinen Rechnungswesen des Staats auf, ohne specielle Beziehung auf die Domänen, scheidet aber die Regalien der neuern Zeit als selbstständige finanzielle Gebiete; das Streben nach der Ertragsfähigkeit wird in der Kameralistik zu einer Fachwissenschaft für die drei Arten der Staatsgüter, und erhebt sich durch Baumstark zu einer selbstständigen Productionslehre für alle Güter, die aus Grundbesitz bestehen, während erst mit der eigentlichen Finanzwissenschaft das Staatsgüterwesen die Grundlage einer einheitlichen Auffassung wiederfindet. Unter der letztern beginnt dann auch, vor allem durch Adam Smith angeregt, die neue Nationalökonomie gelegentlich das Gebiet der Staatsgüter in ihrem Verhältniß zur Volkswirthschaft zu behandeln und für sie den Begriff der „Staatswirthschaft" an die Seite der Finanzwissenschaft hinzustellen. Für die letztere sind es nun zwei Männer, welche dem Staatsgüterwesen endgültig und systematisch seine Stellung in der Finanzlehre gegeben haben; im vorigen Jahrhundert Justi („System des Finanzwesens", §. 143 fg.), in dem unserigen Rau, und zwar der erstere vorwiegend in seiner systematischen, der letztere in seiner gründlich kameralistischen Weise (6. Ausg., Bd. I, §. 117), der hier mit seiner klaren und fachmännischen Bearbeitung auch der einzelnsten Fragen grundlegend gewirkt hat (vgl. namentlich über die rechtlichen Kategorien §§. 90 und 91 und die Kassenführung §§. 92, 93). Man muß dabei sagen, daß die Verquickung mit der Nationalökonomie nicht immer günstig gewirkt hat, indem sie theils die innere und äußere Bestimmtheit des Gebiets nicht festhält, theils aber auch speciell die Frage nach Recht und Verwaltung der Staatsgüter nicht streng selbständig durchführt. So haben sich Sonnenfels (III, 105), Soden (§. 38 fg.) und Jakob (§. 622 fg.) auf die letztere fast gar nicht eingelassen, während Lotz in seinem geistvollen „Handbuch der Staatswirthschaft (III, S. 120 fg.) sie wieder, wenn auch nur im allgemeinen, mit der Finanzwissenschaft zu verbinden trachtet. Die Unterscheidung der drei Arten gebührt jedoch Rau als eine seiner wichtigsten Leistungen, und an die letztere anschließend hat dann A. Wagner in seiner „Finanzwissenschaft" einen Reichthum an Material bewältigt, dem nur die eingehendere Charakteristik der übrigen europäischen Staaten fehlt. Die Darstellung E. Pfeiffer's in seinen „Staatseinnahmen" (Bd. 1, Thl. 3) ist eine sehr sachgemäße und verständige, jedoch beherrscht er den Stoff besser als den leitenden Gedanken. Seine Vorstellung (Bd. 2, Kap. 2, S. 61), daß der Domänenbesitz wie eine allgemeine Einkommensteuer wirke, stammt mit ihrer ganzen Unklarheit aus Montesquieu (s. unten). Seine statistischen Nachrichten (S. 145 fg.) sind sehr schätzbar, jedoch zu sehr zerstreut, um ein vollständiges Bild zu geben, und seine Verwechselung von Monopol und Regal, wie z. B. namentlich bei Jagd und Fischerei (S. 217), verwirrt die Auffassung. Es ist nicht genug, zu scheiden,



man muß auch der Einheit sich bewußt bleiben. Bergius ist bei manchen nützlichen Bemerkungen über den alten Begriff der Regalien noch nicht weg-, und zu der Vorstellung eines Systems nicht hinaufgekommen; ihm gehören noch „Regalien und Domänen" zusammen (Kap. 2) und man weiß in der That nicht, ob er Verwaltungsrecht oder Finanzwissenschaft bietet. Was die staatsrechtliche Jurisprudenz über die Staatsgüter im allgemeinen sagt und wie sie im Staatsrecht erscheinen, wie bei Zöpfl, Klüber, Rönne, Schulze u. a., glauben wir hier nicht weiter verfolgen zu sollen.

Geht man nun von dieser theoretischen Bewegung auf das positive Recht in Deutschland über, so muß es uns genügen, hier drei Gruppen zu charakterisiren, die sich im Laufe des 19. Jahrhunderts im Rechte des Domänenwesens gebildet haben. Die erste wird aus denjenigen Staaten gebildet, welche die Staatsgüter in die Verfassung aufgenommen, und vertragsmäßig dieselben als Grundlage der Civilliste anerkannt haben. Dahin gehören vor allem Baiern, Würtemberg, Baden und das Königreich Sachsen; man vgl. darüber Bd. 1 (Budgetlehre). Die zweite bildet die Oesterreichische Monarchie, in welcher die Domänen stets als die große Hülfsquelle zur Bekämpfung des Papiergeld-Agios gebraucht werden, sodaß sich ein bestimmtes System ihrer Verwaltung gar nicht entwickeln konnte (s. unten). Die dritte umfaßt das preußische Staatsgüterwesen, vorderhand das einzige in der Welt, das mit einer schon traditionell seit mehr als einem Jahrhundert bestehenden Genauigkeit inventarisirt und verwaltet wird, und das sich dadurch eine ausgezeichnete Fachliteratur erzeugt hat, die an Sachkunde und Umsicht von keiner andern in Europa erreicht wird. Wir müssen uns hier damit begnügen, auf das Hauptwerk hinzuweisen. Rönne's „Domänen-, Forst- und Jagdwesen des preußischen Staats", 1854, und dessen „Staatsrecht der preußischen Monarchie, II, §. 517, werden namentlich für die juristische Auffassung mustergültig bleiben. Das wesentlichste Verdienst Rönne's besteht darin, auf Grundlage des „Allg. Pr. Landrechts (II, 14, 11), sowie der voraufgehenden Geschichte den Satz festgestellt zu haben, daß für „alle Domänen oder Kammergüter" ohne Unterschied „das besondere Eigenthum dem Staate zusteht", und daß Preußen ausdrücklich in der Verordnung vom 17. Januar 1820, §. 3, es zuerst klar ausgesprochen hat, „daß für die sämmtlichen Staatsschulden mit dem gesammten Vermögen und Eigenthum des Staats, insbesondere mit den sämmtlichen Domänen garantirt werde". Bei der streng geregelten Administration der Staatsgüter ergab es sich damit fast von selbst, daß der Schwerpunkt aller Domanialfragen damit in die verfassungsmäßige Jurisprudenz verlegt ward, und diese Richtung hat neben der kameralistischen, die ihr eigenes Gebiet erzeugte, bis heute dominirt. Vgl. die Literatur darüber Rönne, „Staatsrecht", II, §. 517 u. a.; man kann sagen, daß die zweite juristische Epoche

der Domanialliteratur gegenüber der ersten lehnsrechtlichen durch Rönne begründet ist, während die Gesetzgebung anderer Staaten seit Anfang dieses Jahrhunderts in gleichem Schritte mit Preußen die Verschmelzung der landesfürstlichen Güter mit den Staatsgütern durchführte, wobei die Finanzwissenschaft sich dem öffentlich-rechtlichen Moment namentlich mit Wagner ziemlich definitiv, nicht zum Vortheil der Sache, abwendet. In Baiern war schon seit 18. März 1799 „die eigene Cabinetgüteradministration" aufgehoben und die Verwaltung aller Domänen der „Hofkammer" übertragen; die beiden Verordnungen vom 20. October 1804 thaten alsdann den entscheidenden Schritt, indem die neue Fideicommißpragmatik „den ganzen gegenwärtigen Complex an Ländern, Leuten, Herrschaften, Gütern, Regalien, Raten mit allem Zubehör zu einer einzigen, untheilbaren, unveräußerlichen Fideicommißmasse" machte und damit den Begriff der „Staatsverlassenschaft" neben den der „Privatverlassenschaft" stellte und die „Veräußerung" unter ganz bestimmte Regeln stellte. Auf dieser Grundlage ward dann, freilich erst durch Gesetz vom 1. Juli 1834 dem Könige eine eigene „Civilliste" gewidmet, und das Gesetz vom 29. Juli 1876 hat diese Civilliste „ausdrücklich auf die gesammten Staatsgüter radicirt". So wurden hier die landesherrlichen Güter zu Staatsgütern und Gegenstand des Budgetrechts. Vgl. von Moy, „Lehrb. d. Bair. Staatsrechts", I, 172, und sehr klar Max Seydel, „Bair. Staatsrecht" (1884), Bd. 1, Thl. 2, S. 276, und besonders Buch 1, Abschn. 3, Vermögensrechte des Königs. Für Würtemberg besonders O. von Sarwey, „Staatsrecht des Königreichs Würtemberg" (1883), mit einer trefflichen, für die Kenntniß der frühern Verhältnisse höchst werthvollen Geschichte des „Kammerguts" nach Verfassungsurkunde, §. 107, Buch 1, §. 103, Bestandtheile des Staatsguts gegenüber dem selbständigen Familien-Fideicommiß (darüber Buch 1, §. 129), wobei Sarwey das Verwaltungsvermögen richtig vom Finanzvermögen scheidet, Buch 2, §. 143; der Regierung steht ausschließlich die Verwaltung dieses Kammerguts zu; dabei zieht sich gerade in Würtemberg das alte Princip der Steuerbewilligung durch den Art. 110 der Verfassung bis in die Gegenwart; jedem Antrag auf Steuern muß nicht etwa blos die Nothwendigkeit derselben im allgemeinen, sondern „der gemeine Nachweis der Unzulänglichkeit der Kammereinkünfte vorhergehen", was jedenfalls den großen Vorzug hat, daß damit die finanzielle Verwaltung des Staatsguts einer verfassungsmäßigen Budgetcontrole unterzogen wird. S. Sarwey, S. 463. Man sieht auch hier, wie in Deutschland das Finanzrecht den Standpunkt festhält, die Civilliste mit dem Staatsgute in jener historischen Verbindung zu erhalten, den wir in der Geschichte des Finanzwesens charakterisirt haben (vgl. Bd. 1). In Oesterreich dagegen tritt diese Verbindung ganz in den Hintergrund; hier sind die Staatsgüter vielmehr zu einer Grundlage für die Herstellung des Staatscredits geworden, und bei ihnen ist, wie es auch

ihre kaum noch formale Berücksichtigung im Budget zeigt, die Veräußerungsfrage die Hauptsache. Darüber s. unten.

Was daneben nun Rußland betrifft, so besteht auch hier thatsächlich der Unterschied der Staatsgüter (Staatsbesitz), welche den mannichfaltigen Verwaltungszwecken dienen, welche eine Einnahme dem Staatsbudget geben und vom finanziellen Standpunkte betrachtet werden. Die erstern stehen unter verschiedenen Ministerien, alle letztern sind verwaltet von dem Ministerium der Staatsgüter (oder Ministerium der Domänen, wie es in Rußland gebräuchlich ist das Wort Staatsgüter zu übersetzen, obgleich falsch, weil die russischen Staatsgüter bei der vollkommenen Abwesenheit des Lehnwesens eine andere Geschichte als die eigentlichen westeuropäischen Domänen haben). „Staatsgüter" im engern Sinne heißt in officieller Sprache nur solches ertragsfähige Staatsvermögen; dabei werden vorzüglich die landwirthschaftlichen Immobilien Staatsgüter genannt. Die Verwaltung derselben wird allmählich im Ministerium der Staatsgüter concentrirt. Dieses Ministerium war eben dafür im Jahre 1830 errichtet; ihm wurden die Landgüter übergeben, die vorher vom Finanzministerium mit verschiedenen andern Staatseinnahmen vermischt administrirt waren. Seit dieser Zeit hält man an dem Unterschiede fest. Der Proceß dieser Centralisation der ertragsmäßigen Staatsgüter dauert noch fort: 1873 gingen alle Bergwerksgüter vom Finanzministerium an das Ministerium der Staatsgüter über. Die andere Kategorie der Staatsgüter, die zu verschiedenen Verwaltungszwecken gebraucht sind, werden in allen ihren Formen Staatsschatz, Vermögen (oder fiscalisches Vermögen, Kasennoy, Adjectiv vom Worte Kasna, Fiscus, auch Staatskasse) genannt. Doch die ganze Terminologie ist noch nicht fest, obgleich der Unterschied der Begriffe von Domaine public und Domaine de l'état in der Gesetzgebung und Verwaltung sehr klar in Rußland hervortritt.

Italien endlich hat auch hier seine besondern Verhältnisse. Bis zur Herstellung des einheitlichen Königreichs gab es in allen Theilen Italiens zwei Grundformen der Staatsgüter, die eine war die der landesherrlichen Besitze und Güter, die natürlich in jedem frühern Einzelstaat ihre Grundsätze hatten und jeder öffentlichen Controle entzogen waren; die andere war die der Kirchengüter. Einer der ersten Erfolge der neuen Ordnung mußte es nun sein, alle Staatsgüter jetzt als eine Einheit und als Eigenthum der ganzen Nation zu betrachten; der zweite nicht minder bedeutende bestand darin, daß alle Kirchengüter vom Staate eingezogen wurden. Beide Kategorien wurden dann dazu bestimmt, durch ihren Verkauf einerseits die Bedürfnisse der neuen Regierung zu decken, und andererseits, soweit das im raschen Verlauf der Veräußerung thunlich war, einen selbständigen Mittelstand für bäuerliche Besitzungen zu schaffen. Man stellte daher

das gesammte Staatsgüterwesen speciell unter die Verwaltung des Staatsschuldenwesens (Direzione generale del debito publico) und diese hat bisher zum großen Vortheil des Reiches diesen Verkauf geleitet. Eine nähere Nachweisung darüber bei E. Morpurgo, „Finanza“, Bd. 2, „Patrimonio venduto“, S. 107 fg. Es würde von größtem Interesse sein, diesen italienischen Staatsgüterverkauf einmal mit dem durch das französische Assignatenwesen und das österreichische Papiergeld veranlaßten zusammenzustellen.

Das nun, was bis hierher gesagt ist, betrifft das Staatsgüterwesen als ein noch ungeschiedenes Ganzes. Mit dem 19. Jahrhundert jedoch beginnen die drei Gebiete der eigentlichen Domänen, der Forsten und des Bergbaues sich zu scheiden, und die Anwendung des staatswirthschaftlichen Princips, das Zurückkehren des Staatseigenthums in das Privateigenthum, fordert jetzt, daß man jede jener drei Arten auch für sich behandelt.

I. Die Domänen im engern Sinne, oder die landwirthschaftlichen Staatsgüter.

Man nennt die landwirthschaftlichen Güter oder Grundbesitzungen des Staats die Domänen im engern Sinne, weil sie früher den wesentlichsten Ertrag unter allen Arten der Domänen gaben. Sie sind auch jetzt noch in einzelnen Staaten der einträglichste Theil der letztern und daher Gegenstand eingehender Untersuchungen geworden.

Nach dem Obigen nun müssen diese Güter von verschiedenen Gesichtspunkten aus betrachtet werden. Es ist nothwendig, diese ganze Domaniallehre nach allen Seiten auf dieselben zurückzuführen.

Der erste ist der rein juristische, der zweite der finanzwirthschaftliche, der dritte der staatswirthschaftliche. Wir glauben, dieselben am besten als das Domänenrecht, die Domänenverwaltung und die Domänenveräußerung bezeichnen zu können.

A. Das Domänenrecht.

Trotz aller Besonderheit des Rechts der Domänen in den verschiedenen Staaten, die wieder für jeden einzelnen Staat ihre besondere Darstellung fordert, scheidet sich doch das gesammte Domänenrecht auf seiner früher bezeichneten historischen Grund-



lage in zwei Hauptkategorien, das staatliche Recht der Domänen und das private Eigenthumsrecht derselben.

Das Staatsrecht der Domänen zeigt wieder seine zwei Seiten, die aus der geschichtlichen Entwickelung desselben hervorgehen und in unserer Zeit sich allmählich zu einem ziemlich einheitlichen System verschmolzen haben, das freilich dann in allen einzelnen Staaten wieder sehr verschiedene Gestalt hat.

Die erste Seite ist die des alten landesherrlichen Domänenrechts, nach welchem die Domänen die Basis der Kroneinkünfte sind. Die allmähliche Entwickelung der einheitlichen Staatswirthschaft hat nun die bereits seit der Lehnsepoche begründete Unterscheidung derselben einerseits in die verfassungsmäßigen Staatsgüter, andererseits in die noch übriggebliebenen landesherrlichen Domänen ziemlich strenge durchgeführt, und darauf das im wesentlichen allgemein gültige System des heutigen Domänenrechts mit all seinen allerdings tiefgreifenden Modificationen in den einzelnen Staaten aufgebaut.

Das allen gemeinsame oberste Rechtsprincip für die Krondomäne ist durch ihre Verbindung mit dem Budget des Staatsoberhauptes und mit der Civilliste das der Unveräußerlichkeit derselben, soweit sie die Garantie für das verfassungsmäßige Einkommen des Staatsoberhaupts bilden. Der juristische Begriff dieser Unveräußerlichkeit besteht dann darin, daß diese Krondomänen auch durch ein Gesetz nicht mehr veräußert werden dürfen, im wesentlichen, selten gehörig berücksichtigten Unterschied von den eigentlichen Staatsdomänen. Innerhalb der Krondomänen scheiden sich dann wieder die Familien- oder Hausfideicommisse des landesherrlichen Hauses von den sogenannten Chatoullegütern, deren Einkünfte dem Landesherrn persönlich zustehen, und von den Kammergütern, deren Verwaltung der Finanzverwaltung, deren Ertrag dem Budget gehört, und zwar als unantastbare Grundlage der Civilliste. Dieselben sind daher fast immer entweder in den Verfassungen (Deutschland) genau bezeichnet, oder durch eigene Gesetze bestimmt. Wir haben die Verschiedenheit dieser Gruppe bereits charakterisirt. Nur im weitern, nicht mehr juristischen Sinne spricht man auch wol von den Privatbesitzungen des Staatsoberhaupts als von „Domänen". Juristisch aber wird für die Frage, ob ein Besitz Privat-

domäne oder Krondomäne sei, der Satz entscheidend, daß für jede Privatdomäne der Erwerbungsact speciell nachgewiesen werden muß. Die andern Fragen die sich daran schließen, über Verpfändungen, Apanagen, Verbesserungen, muß die Finanzwissenschaft der Jurisprudenz überlassen.

Für die Staatsdomänen ist dann der oberste Grundsatz, daß dieselben zwar dem Erwerb durch Verjährung und durch Dolus entzogen sind, dagegen der gesetzlichen Veräußerlichkeit unterliegen welche jedoch wiederum für die öffentlichen Güter nicht stattfinden kann. Ihre finanzielle Verwaltung gehört der allgemeinen Finanzwirthschaft.

Was nun das private Eigenthumsrecht betrifft, so sollen die Domänen mit Ausschluß des Erwerbs der Substanz ganz unter dem bürgerlichen Recht und Gericht stehen. Es ist gar kein Grund zu einer eigenen Action domaniale wie in Frankreich vorhanden, und für Verkauf wie für Verträge muß das allgemeine bürgerliche Recht den Maßstab abgeben. Nur muß man dann allerdings die öffentlichen Güter von den Staatsgütern scheiden, und zwar nach dem Grundsatz, daß erst dann, wenn die erstern aus öffentlichen Gütern zu Verwaltungsgütern geworden sind, das bürgerliche Recht für sie eintritt.

B. Die Domänenverwaltung.

Unter der Domänenverwaltung muß man zwei in dem volkswirthschaftlichen Wesen des Domanialguts liegende Verhältnisse derselben verstehen. Der erste Theil der Domänenverwaltung betrachtet sie als ein Kapital, der zweite als Quelle einer Ertragswirthschaft des Staats. Aus dem ersten geht die Stellung der Domänen als Theil der Finanzverwaltung, aus dem zweiten dieselbe als Theil der Kameralverwaltung hervor. Beide haben ihre Principien, ihr Recht und ihre Literatur. Naturgemäß aber hängen beide auf das engste mit der Frage nach der Domänenveräußerung zusammen.

1) Die finanzielle Stellung der Domänen.

Der erste und natürlichste Gesichtspunkt für die Behandlung der Domänen ist nun allerdings ohne Zweifel der finanzielle. Die

Finanzwissenschaft hat sich seit hundert Jahren eingehend mit denselben beschäftigt, und wir können das Resultat wol in folgenden einfachen Sätzen zusammenfassen.

Die finanzielle Bedeutung besteht theils darin, daß sie den Finanzen eine Rente geben, welche den Charakter aller Renten aus Grundbesitz hat, indem sie als sicher und regelmäßig erscheint; theils darin, daß der Staat durch sie an dem Fortschreiten des Grundwerthes überhaupt participirt; endlich darin, daß sie als ein Reservekapital für außerordentliche Bedürfnisse des Staats angesehen werden können.

Diese einfache Auffassung hat sich nun, und zwar wesentlich auf Grundlage statistischer Nachweisungen, mit unserm Jahrhundert umgestaltet. Man hat jeden der obigen Grundsätze angegriffen und geradezu verneint, und den Besitz von Domänen zunächst aus rein finanziellem Gesichtspunkte in höchst ernstlicher Weise angegriffen.

Denn die Rente aus diesem Grundbesitze ist durchaus nicht sicherer und regelmäßiger als der (Geld-) Zins, den der Staat von den Kapitalien hat, die er aus ihrer Entäußerung lösen würde, namentlich dann, wenn ihr Preis zur Abtragung von Schulden oder zur Deckung von Ausfällen verwendet wird, die sonst zur Contrahirung von Schulden führen müßten. An der Steigerung des Grundwerthes participirt der Staat auch dann, wenn er die Güter veräußert hat, durch die Steuer nämlich, welche mit dieser Steigerung rationell auch für den Einzelnen wächst und dem Staate eine Mehreinnahme bringt. Als Reservekapital endlich betrachtet sind die Staatsdomänen die schlechteste Form desselben, weil die wirkliche Benutzung eines solchen Kapitals, oder der Verkauf der aus einem dringenden Bedürfniß hervorgeht, hier wie immer den Verkaufspreis so weit herabsetzt, daß der Staat bei eintretender Veräußerung unabweisbaren Verlusten entgegengeht, die so groß sind, daß er der Regel nach den Verkauf gerade dann unterläßt, wenn er ihn am nöthigsten hätte, um so mehr als dabei stets die Masse des Angebots eine große ist, während gerade für Grundbesitzungen ihrer Natur nach immer nur eine zwar feste, aber geringe Nachfrage vorhanden sein kann.

Als Sicherheit für Staatsschulden haben sie endlich keinen

großen Werth, weil doch der einzelne Obligationenbesitzer sein Pfandrecht nicht geltend zu machen im Stande ist.

Das unabweisbare Gewicht dieser Gründe hat nun den Werth des Besitzes von Domänen für die Finanzen in so hohem Grade zweifelhaft gemacht, daß man als das gegenwärtig geltende Princip den Grundsatz ansehen kann, daß der Staat nur diejenigen Domänen behalten dürfe, welche für seine Verwaltung unabweisbar nothwendig erscheinen. Zu diesen rein finanziellen Gründen sind dann namentlich in unserm Jahrhundert die Motive der höhern Staatswirthschaft hinzugetreten. Denn der finanziellen Bewirthschaftung fehlt ihrer Natur nach das wesentliche Moment aller guten Wirthschaft, die Kapitalbildung durch Ersparniß und Amortisation. Jede Kapitalbildung kann nur vom Einzelnen ausgehen, weil sie nur für den Einzelnen geschieht. Sie erzeugt neben dem gegebenen Gut und aus seinen Ueberschüssen den Werth desselben durch beständige Thätigkeit des Individuums noch einmal, und dieses zweite Kapital wird dann der Keim der allgemeinen Reproduction der Volkswirthschaft. Es ist nicht gerade nothwendig, daß die Bewirthschaftung in den Händen des Einzelnen besser sei als in den Händen des Staats, obwol es in der Natur der Sache liegt, daß sie es der Regel nach sein wird, und zwar namentlich auf gekauften Besitzungen, wo der Zins des Anlagekapitals gleichsam als mahnendes wirthschaftliches Gewissen dem Betriebe zur Seite steht. Aber es ist gewiß, daß mit dem Mangel des individuellen Interesses an der Kapitalbildung das Entstehen die letztere unmöglich und damit der Gesammtentwickelung ein unentbehrlicher Factor entzogen wird. Die Staatswirthschaft muß daher fordern, was das Finanzwesen zuläßt, daß die Domänen aus dem Staatsbesitze wenigstens der Regel nach in den Privatbesitz übergehen.

Das nun kann man als das gegenwärtig allgemein anerkannte Princip für die landwirthschaftlichen Domänen ansehen; für Forst- und Bergwesen dagegen muß dasselbe allerdings anders formulirt werden. Nun aber muß der Staat bis zu dieser Veräußerung seiner Domänen dieselben immerhin verwalten. Und dadurch nun tritt die wesentliche Consequenz des obigen Princips für die Domänenfrage ein, in welcher sich Finanzwissenschaft und Verwaltungslehre begegnen und gegenseitig erfüllen, daß

schon die rein wirthschaftliche Ertragsverwaltung der noch im Besitze des Staats befindlichen Domänen nicht zu ihrem letzten Ziel den höchstmöglichen Reinertrag derselben bezwecken, sondern vielmehr in der Weise geordnet werden solle, daß dieselbe den Uebergang der landwirthschaftlichen Domänen in das Privateigenthum vorbereite. Und mit diesem Satze nun ist die Grundlage für die beiden Elemente der Lehre von den Domänen in der Finanzwissenschaft gegeben, die wir als die Lehre von der wirthschaftlichen Verwaltung und die Lehre von der Veräußerung der Domänen bezeichnen können.

Die Frage nach der rein finanziellen Bedeutung der Domänen und ihrer Stellung in der Finanzwissenschaft tritt naturgemäß in dem Grade in den Hintergrund, in welchem der Antheil, den die Domänen zu den Staatseinnahmen geben, selbst geringer wird. Man kann als allgemeinen Grundsatz aufstellen, daß dieser Antheil um so größer, je kleiner der betreffende Staat selbst ist; ein Verhältniß, das sich historisch leicht erklärt. Die Geschichte dieses Verhältnisses ist zum Theil sehr gut in Hüllmann's „Finanzgeschichte des Mittelalters“, S. 19 fg., dargelegt; s. die übrigen Quellen bei Rau, §§. 88, 89, 90; bei Lotz, S. 117, die Zusammenstellung des Domänenertrags; dasselbe bei Rau, §. 89. Der Versuch, diesen Antheil in Procenten der Staatseinnahme zu berechnen, hat wesentlich nur das Bedenken, daß man dabei die verschiedenen Arten der Staatsgüter confundirt, die jedoch eine wesentlich verschiedene Stellung zum Ganzen einnehmen. Beschränkt man, wie es gewiß richtig ist, die eigentlichen Domänen nur auf die landwirthschaftlichen Güter, so kommen wesentlich andere Resultate zum Vorschein. Vgl. Malchus, I, §. 3.

Dem Princip nach sollten nun die Budgets der Domänen mit ihren finanziellen Ziffern in ihrer vollen Ausführlichkeit einen Theil des Staatsvoranschlags bilden. Das ist aber aus materiellen und formellen Gründen nur in höchst verschiedenem Grade der Fall. In England fließen ihre Erträgnisse direct in den Consolidated Fund; ob in den Estimates Domänenvoranschläge vorhanden sind, können wir nicht sagen. In Frankreich ist der Umfang der landwirthschaftlichen Domänen zu unbedeutend, als daß, namentlich bei der strengen Durchführung der einzelnen Verpachtungen, die stets nur den Reinertrag ergeben, ein Anlaß zu besonderer Rechnungsablage vorliege. In Deutschland hat sich durch die große Bedeutung gerade der landwirthschaftlichen Besitzungen der einzelnen Staaten eine eigene Theorie für die Aufstellung der finanziellen Rechnungsablage für Domanialverwaltung schon seit Seckendorf ausgebildet, und ist von Rau als Theil der Finanzwissenschaft neben der kameralistischen consolidirt, wobei Preußen

diese finanziellen Ergebnisse inwohnender strenger Wirthschaftlichkeit, die süddeutschen Verfassungsstaaten sie als Grundlage für die Berechnung der Civilliste (Baiern) und der Steuern (Würtemberg) auffassen. In Oesterreich haben die Verhältnisse zur Verwaltung des Papiergeldwesens die ganze finanzielle Frage so sehr in den Hintergrund gedrängt, daß das Budget sie gewöhnlich mit wenigen Zeilen abthut. In Italien erscheint dieselbe, soviel wir sehen, aus den oben angedeuteten Verhältnissen nur als ein Theil der Staatsschuldenverwaltung. Rußland dagegen hat auch hier seine eigenthümlichen Verhältnisse, in denen das staatswirthschaftliche Moment so eng mit der ganzen Neugestaltung der bäuerlichen Zustände einerseits und andererseits der Finanzwirthschaft, die hier einen so wichtigen Theil ihrer Einnahmen gerade aus diesen Domänen zieht, verbunden ist, daß man eine strenge Scheidung nicht durchführen kann. Es ist das Verdienst Besobrasow's, dies im ganzen richtig erkannt und im einzelnen durchgeführt zu haben. In Rußland sind die Einnahmen des Budgets von den Staatsgütern sowie das ganze wirthschaftliche Einkommen des Staats verhältnißmäßig neben den andern finanziellen Quellen (Steuern und Gebühren) wahrscheinlich die größten in Europa. In dem Werke von W. Besobrasow, „Les revenus publics en Russie, leur classification etc.“, ist der erste und schwierige Versuch gemacht worden, alle Einnahmen von den Staatsgütern zusammenzuziehen und sie dann in verschiedenen Arten, nach einem streng finanziellen System, zu classificiren. Das officielle russische Budget sowie alle Budgets der Welt geben keine Auskunft darüber; die wirthschaftlichen Einnahmen werden in sehr vielen Posten mit den Steuern vermengt (z. B. die Pachtzahlungen und Servituten der Bauern auf den Staatsgütern mit ihren directen Steuern). Nach dem obengenannten Werke kommen auf die ganze jährliche Einnahme vom wirthschaftlichen Einkommen in Rußland (inclusive der Regalien) 33 Proc. des Budgets; auf Abgaben (Steuern und Gebühren) 65 Proc. Das eigentliche wirthschaftliche Einkommen, ohne Regalien, 29 Proc.; hierin: Staatsgüter im engern Sinne (Einnahme von Stammgüterimmobilien und Mobilien, Geldkapital) 22 Proc., industrielle Unternehmungen 7 Proc. Die Staatsgüter im engsten russischen Sinne (Domänen), d. h. Liegenschaften aller Art, ergeben bis $8\frac{1}{2}$ Proc. Das hauptsächlichste Element dieser Staatsgüter, und namentlich der landwirthschaftlichen Güter, sind die Güter, welche von den Bauern (den früher sogenannten Staatsbauern, freien Leuten, ungefähr 10 Millionen männlicher Seelen) bewohnt und die Grundstücke, welche von ihnen benutzt sind. Diese Staatsgüter (Bauerdörfer), unter dem technischen Namen „bewohnte Güter“, werden von den andern unbewohnten (d. h. Immobilien, welche auf mannichfaltige Weise vom Staate benutzt und thatsächlich auch bewohnt sind) unterschieden. Die besondern Verhältnisse der Regierung zu dieser freien Bauerbevölkerung und

die Ansichten über die Befreiung der leibeigenen Bevölkerung (auf den Privatgütern des Adels) gaben früher der ganzen Staatswirthschaft der russischen Domänen einen besondern Charakter. Sie war viel mehr von der Politik der Leibeigenschaftsfrage als von finanziellen Zwecken beherrscht. Auf dem Gebiete der Staatsgüter wollte man früher diese Frage lösen und alle Adelsleibeigenen allmählich zu Staatsbauern machen. Das war eine Idee der vergangenen Regierung; doch hatte sie keine Resultate. Die Staatsbauern waren thatsächlich auch nicht ganz frei; gegenüber der Leibeigenschaft auf den privaten Gütern konnte aber der Staat selbst nicht freie Hand in seinen Beziehungen zu den Staatsbauern haben. Diese oder jene Organisation des Bauerbesitzes auf den Staatsgütern hätte Unzufriedenheit bei der leibeigenen Bevölkerung oder bei ihren Herren erwecken können. Seit der Abschaffung der Leibeigenschaft (1861) hat sich alles verändert und eine andere Periode hat auf den russischen Domänen begonnen. Die wirthschaftlichen Verhältnisse der Staatsbauern sind neu organisirt worden; sie bekamen nach dem Gesetz einen bestimmten erblichen Grundbesitz, den der Staat ihnen nicht mehr abnehmen darf und den sie in ihr volles Eigenthum durch die Bezahlung einer mäßigen Ablösungsrente, in 48 Jahren, bekommen können. In derselben Zeit ist durch diese Operation die Regierung selbständiger und freier geworden auf den Landgütern, die außerhalb der Grenzen dieses Bauerbesitzes in ihrem Eigenthum geblieben sind; sie hat mehr Sicherheit in diesem Eigenthum, kann es nach ihren eigenen finanziellen und wirthschaftlichen Ansichten benutzen und braucht nicht mehr die Interessen der Staatsbauern zu berücksichtigen. Die Regierung ist nicht mehr die Versorgerin dieser Bevölkerung, als welche sie früher angesehen wurde. Seit dieser Zeit ist die ganze Verwaltung der Staatsdomänen in eine neue Richtung getreten; das Ministerium selbst empfängt eine neue Einrichtung. Finanzielle Zwecke einerseits, landwirthschaftliche (Beförderung der agronomischen Fortschritte im Lande) andererseits, treten hervor; die Nothwendigkeit der Entwickelung der allgemeinen landwirthschaftlichen Cultur (nach der Abschaffung der Leibeigenschaft) und die Pflege dieses Zweiges, die dem Ministerium der Staatsgüter übergeben ist (ein besonderes Departement der Landwirthschaft in diesem Ministerium), scheinen in diesem Moment der russischen Domänenpolitik die Hauptrichtung zu geben. (Darüber s. unten.)

2) Die kameralistische Verwaltung.

Die kameralistische Verwaltung der Domänen ist nun ihrem Begriffe nach diejenige, welche nach den Grundsätzen der Landwirthschaft dem Staate aus dem landwirthschaftlichen Betriebe derselben den größtmöglichen Reinertrag gewinnt. Die Land-

wirthschaftslehre ist die Lehre von den Grundsätzen, nach welchen dies geschieht; die eigentliche oder alte Kameralistik ist dann nichts anderes als die Anwendung dieser Grundsätze auf den Betrieb der Domänen.

In diesem Anschlusse an die gesammte Finanzverwaltung des Staats zeigt nun diese kameralistische Aufgabe zwei wesentlich verschiedene Epochen, welche uns zugleich die Stellung der neuern Kameralistik erklären.

Bis zum 19. Jahrhundert halten fast alle Staaten Europas an dem Grundsatze fest, die Domänen durch königliche Beamte (Rentmeister, Amtmänner u. s. w.) selbst zu verwalten. Der ursprüngliche Gedanke des selbständigen Dominium Principis lebt in ihnen fort, und die alte Kameralwissenschaft, wie sie im vorigen Jahrhundert durch Semler und Geßner begründet wurde, erscheint daher noch nicht als Landwirthschaftslehre, sondern als ein Stück amtlicher Berufsbildung.

Im 19. Jahrhundert dagegen wird durch die Verbindung mit der Civilliste diese Verwaltung ein Gebiet der staatlichen Finanzverwaltung; die Forsten und der Bergbau lösen sich von der Landwirthschaft ab, und jetzt zeigt sich für die neue Gestalt des Finanzwesens die Unthunlichkeit, den Betrieb durch Beamte des Staats zu leiten. Auf der andern Seite wird das staatswirthschaftliche Princip für den gesammten Domänenbesitz immer klarer, und so entsteht als Regel fast in ganz Europa ein neues System dieser Verwaltung, das Verpachtungswesen des Domanialgutes, das dann seinerseits neben dem selbständigen Auftreten der höhern Landwirthschaftslehre mit Thaer und seinen Nachfolgern die Auflösung der alten Kameralistik theils in das eigene Bildungswesen für Landwirthschaft, Forstwirthschaft und Bergbau, theils den Uebergang der allgemeinen Grundsätze derselben in die neuere Nationalökonomie zur Folge hatte. Man kann daher sagen, daß der Kern der heutigen kameralistischen Domänenverwaltung in der Verpachtungslehre liegt.

Die Finanzwissenschaft hat sich nun mit der landwirthschaftlichen Betriebslehre nicht zu beschäftigen, und für die Verpachtungslehre nur die wesentlichen rechtlichen Momente alles

Pachtwesens festzuhalten. Allein dennoch hat diese Verpachtung ihre weiter gehende Bedeutung darin, daß sie, wenigstens gewiß für die Staatsdomänen, zugleich den Uebergang zum Folgenden, der Domänenveräußerung, und damit zum staatswirthschaftlichen Gesichtspunkt für das Staatsgüterwesen überhaupt bildet.

Allerdings müssen die besondern Verhältnisse der Länder, in denen die Domänen liegen, dafür maßgebend sein, ob für eine Verpachtung ausreichende Bedingungen sowol in Beziehung auf den rationellen Betrieb der zu verpachtenden Güter als in Beziehung auf die richtige Zahlung des Pachtschillings vorhanden sind. Dabei ist die Verwaltung der Krondomänen sogar an und für sich auf die Verpachtung angewiesen, und es ist sehr gut, daß damit für die ganze Landwirthschaft ein Pächterstand aufrecht erhalten wird, dessen Werth wol an sich unbestritten bleibt. Wo ein solcher aber noch nicht ausgebildet ist und es sich um Staatsdomänen handelt, da kann immerhin die eigene Verwaltung die einzig zulässige werden. Indeß liegt es in dem Wesen der Privatwirthschaft, daß sie auch in der Form der Pachtung der überwiegenden Regel nach der eigenen Regie vorzuziehen ist. Grundsatz ist daher, die eigene Regie in Pachtungen zu verwandeln und die letztere mithin selbst da, wo sie temporär als unvermeidlich erscheint, nur als Uebergang zu der Herstellung von Pachtungen anzusehen.

Die Grundsätze nun, welche für die Pachtungen gelten, sind für den Staat vom Standpunkte der finanziellen Verwaltung durchaus keine andern als diejenigen, welche für die Privatwirthschaft, freilich die eines Großgrundbesitzers, gelten. Die Finanzwirthschaft darf sie deshalb als bekannt voraussetzen, ebenso die drei Grundformen der Pachtung, die Zeitpacht, die Gewährspacht und die Erbpacht. Die Anwendung der Grundsätze des landwirthschaftlichen Betriebs auf die Verpachtung der Domänen bildet einen wesentlichen Theil der Kameralwissenschaft. Die Finanzwissenschaft hat dabei nur zu bemerken, daß an sich keine dieser Arten die absolut richtige ist, sondern daß sich die Richtigkeit der Anwendung vielmehr nach den besondern Verhältnissen des einzelnen Landes zu richten hat. Diese Anwendung bildet daher einen zwar sehr wichtigen, aber zugleich einen sehr speciellen Gegenstand der Finanzverwaltung, bei dem die Fachkenntnisse, verbunden

mit der Landeskunde, in jedem einzelnen Falle entscheidend eingreifen und den höhern Organen der Finanzverwaltung nur die administrative Oberaufsicht und die rechnungsmäßige Controle zusteht.

Eine neue Bedeutung aber gewinnt das System der Verpachtung, sobald man den höhern staatswirthschaftlichen Gesichtspunkt eintreten läßt.

Der allmähliche Uebergang der alten Kameralistik in die neue Finanz- und Volkswirthschaftslehre vollzieht sich eigentlich nur in Deutschland, und dieser hat Adam Smith den Anstoß geboten. Zu einer allgemeinen systematischen Verarbeitung aber, wie sie von Jakob (§. 85, noch ziemlich allgemein) und von Malchus, I, §. 7 (S. 42—62 mit sehr praktischen Bemerkungen) versucht worden, gelangt das Ganze doch erst durch Rau's treffliche Bearbeitung („Finanzwesen", 4. Aufl., S. 130—168), obwol hier, durch die Domänenverhältnisse Süddeutschlands motivirt, das kameralistische Moment, namentlich das ganze Pachtwesen, vollständig in den Vordergrund tritt. Die Grundauffassung, daß das Finanzwesen eine „Privatwirthschaft des Staats" sei, hat diese Richtung auch noch in A. Wagner's „Finanzwesen" erhalten, und in richtiger Verbindung mit den übrigen Gesichtspunkten behält das Ganze allerdings seinen Werth. Nur ist auch hier das Nebeneinander noch keine Vergleichung. Wir dürfen uns damit begnügen, für das Specialfach auf jene Werke und ihre Literatur hinzuweisen.

Für das positive Finanzwesen nun kann man unbedenklich sagen, daß vermöge des großen Umfangs und jetzt auch der verfassungsmäßigen Bedeutung der Domänen gerade die deutsche Literatur die kameralistische Auffassung in Gesetz und Theorie bei weitem am meisten ausgebildet hat, die erstere jedoch, wie natürlich, fast nur in Beziehung auf die einzelnen Staaten und immer im reinen Verordnungswege. Auch hier bildet die preußische Domänenverwaltung das Muster; dabei ist die Verpachtung die Regel, die eigene Verwaltung die Ausnahme. Die beste Uebersicht auch hier Rönne, „Staats-Recht der Preußischen Monarchie", II, 2, §§. 519—521. Sind die Domänen Rentämter, bloße Kassen, oder zugleich Oberaufsichtsstellen?

Für England und Frankreich ist das Princip der Verpachtung allenthalben durchgeführt. Ueber das erstere wieder Vocke, historisch und praktisch zugleich durchgeführt (S. 151, spec. S. 158 fg.). Hier scheinen, wie in der ganzen Finanzverwaltung Englands, noch viele theils wirthschaftliche, theils finanzielle Unzukömmlichkeiten im einzelnen obzuwalten. Wie dann seit 1760 eben durch die Aufnahme der Pachterträgnisse in den Consolidated Fund diese Domänenverpachtung wenigstens mit ihren ziffermäßigen Beträgen übergehen und

in den Estimates zur Kenntnißnahme mitgetheilt werden, hat Gneist, a. a. O., verfolgt. Von wirthschaftlicher Bedeutung ist die Sache hier ebenso wenig als in Frankreich. Hier beruht die ganze Betriebsverwaltung schon seit dem Jahre 1790 auf dem streng durchgeführten System der Verpachtung mit Oeffentlichkeit; da aber das ganze Kapital nur 8—9 Millionen beträgt, wird es wenig behandelt. Die Gesetzgebung sehr gut bei Block und in praktischer Hinsicht bei Hock, „Finanz-Verwaltung Frankreichs", S. 211—218.

Oesterreichs Domänenverwaltung ist ausführlich dargestellt bei Konopasek und von Mor, „Finanzgesetzkunde des österreichischen Kaiserstaats", Bd. 2, §. 11 fg. Genanntes Werk enthält gute historische Daten über die österreichischen Domänen und ihre Verhältnisse in den verschiedenen Kronländern, wobei namentlich die Darstellung der Grundsätze für die Grundentlastungsverhältnisse, soweit sie die Domänen betreffen (S. 44 fg.), und das Verhältniß der ungarischen Provinzen insbesondere (§. 14, S. 99) ausführlich und gut gegeben sind. Unterabtheilung V enthält die Darstellung der geltenden Bestimmungen für die „Arten der Benutzung der Staatsgüter" mit Angabe der zu diesem Zwecke erlassenen Instructionen und sonstigen amtlichen Erlasse. Ueber die „Benutzung der Domänen im Pachtwege" handelt namentlich §. 28; s. auch (S. 192 fg.) die Formularien für Pachtverträge. Daselbst Unterabtheilung VI, S. 236 fg., gibt eine genaue, für die praktische Verwaltung berechnete Darstellung der Grundsätze und Gesetze für das Verfahren bei „Auslagen, Kassegebarung, Verrechnung und Controle" bei den österreichischen Staatsgütern. Es ist nur zu bemerken, daß hier allenthalben die Grundsätze und Regeln für das Forstwesen mit hineingezogen sind; s. jedoch unten. Vgl. auch Dessary, a. a. O., §. 20. Dazu jetzt Blonski, „Finanzgesetzkunde des österreichischen Kaiserstaats", 1880, Bd. 1, 2. Hauptstück, Erweiterung und durchsichtige Bearbeitung des ersten Werkes. Leider sind die Rechtsverhältnisse der Staatsdomänen seit dem Dualismus nicht ausreichend behandelt, was freilich speciell ins Staatsschuldenwesen des dualistischen Reiches gehört. Ueber die statistischen Verhältnisse s., leider sehr kurz, Pfeiffer, „Staatseinnahmen", I, 145—147.

Bei der ungeheuern Größe, unendlichen Mannichfaltigkeit und Verschiedenheit des historischen Ursprungs der russischen Domänen sind auch die Formen der Verwaltung und der Benutzung der landwirthschaftlichen Domänen sehr verschieden. Doch ist eigene Verwaltung seit jeher Ausnahme; sie existirt nur zeitweise in den Gütern, welche zufällig der Regierung zukommen, wie z. B. in den confiscirten Gütern der Polen nach dem Aufstande von 1863. Alle Einnahmen von den russischen landwirthschaftlichen Staatsgütern zerfallen in zwei Hauptklassen (von den besondern Arten der Domänen, wie Fischereien, Forsten u. s. w. ist hier nicht die Rede): 1) Die verschiedenen grundherrlichen Zahlungen (Obroken) der Bauern und Hintersassen

auf den Staatsländern, für deren Nutznießung, durch Gesetz normirt (s. unten Gefälle); 2) die sehr verschiedenen Einnahmen, welche die Regierung vertragsmäßig, meistens durch Zeitpacht, von ihren Ländern zieht. Die erste Klasse ist bisjetzt die Hauptquelle der Staatseinnahmen von den Domänen; alle andern Einnahmen von den Domänen sind verhältnißmäßig unbedeutend. Sie allein gibt dem Staate mehr als 35½ Mill. Rubel (1870), und macht die bedeutende Ziffer von 7 Proc. im Totale des ganzen Budgets aus. Das ist charakteristisch für das Finanzwesen Rußlands gegenüber den westlichen Staaten Europas. Alle andern vertragsmäßigen und industriellen (freien wirthschaftlichen) Einnahmen von den landwirthschaftlichen Staatsgütern, die im freien Eigenthume des Staats bleiben, bringen nur 4½ Mill. Rubel (1870). Hier ist nicht eingezogen die Einnahme von Forsten und andern speciellen Arten der Domänen. Diese letzte Gruppe der Einnahmen, welche hier berührt werden muß, ist sehr verschieden in ihren Bestandtheilen: alle möglichen Arten der Güter und alle möglichen Arten ihrer Benutzung sind vorhanden. Die gewöhnliche Verwaltung ist die Zeitpacht auf kurze Termine (8—16 Jahre), mit öffentlichem Meistgebotsverfahren. Nur in den Westprovinzen sind Erbpachte als Ausnahme. Lange Termine sind vermieden, weil der Werth des Landes in Rußland zu sehr schwankt und im allgemeinen die Grundrente auf dem guten Boden in ungeheuerer Progression steigt, die früher auch in andern europäischen Staaten vorhanden waren. Neben den Staatsdomänen bestehen: a) das Eigenthum der kaiserlichen Familie, Apanagegüter; b) Hofgüter, Palais-(Kammer-)güter genannt. Die erstern sind sehr zahlreich, durch eine ganz besondere, dem Hofministerium untergeordnete Administration (Apanagendepartement) verwaltet; diese Verwaltung ist vollkommen gleich der Verwaltung der Privatgüter. Die Einkünfte dieser Apanagegüter werden zur Dotation aller Mitglieder der kaiserlichen Familie (den Monarchen selbst ausgenommen) verbraucht und jedes Jahr unter ihnen vertheilt. Die Hofgüter, die Apanagegüter, der Staatscontrole entzogen, nach privatrechtlichen Grundsätzen verwaltet, können auch nicht als Privatvermögen betrachtet werden; der Kapitalwerth und die Einkünfte dieser Güter (kaiserliche Residenzen in den Städten und auf dem Lande, verschiedene landwirthschaftliche Immobilien, Bergwerke u. s. w.) sind unbekannt und jedenfalls nicht bedeutend. Das Wenige, was wir hier über Italien wissen, bei E. Morpurgo, „La Finanza", II, XIV (1877).

C. Die Veräußerung der Domänen.

Die Veräußerung der Domänen als ein Act der rein privatwirthschaftlichen Verwaltung derselben bietet nun gar keine Besonderheit dar. Auch wird aus ihrer Stellung zur Krone,

wie sie bis zum 19. Jahrhundert aus dem Wesen der damaligen Finanzverwaltung hervorging, leicht klar, weshalb das Princip der Unveräußerlichkeit derselben anerkanntes öffentliches Recht blieb. Erst das 19. Jahrhundert, und zwar zuerst Frankreich mit seinem Gesetz von 1790, stellt unmittelbar neben dem Grundsatz der Unveräußerlichkeit und Unverjährbarkeit den der Veräußerlichkeit durch das Gesetz auf. Man erkennt, wie der Standpunkt ein anderer wird. Wir haben ihn im Unterschiede von dem juristischen und finanziellen den staatswirthschaftlichen genannt. Derselbe beginnt nach Adam Smith in die deutsche Finanzliteratur mit der Frage hineinzutreten, ob es überhaupt Domänen geben solle, wobei A. Smith noch weder die drei Arten der Staatsgüter noch innerhalb der landwirthschaftlichen Domänen die Kron- und Staatsdomänen zu scheiden weiß. Was schon früher Justi darüber gesagt, ward dabei übersehen. Während nun in England diese ganze Frage durch die Aufstellung des Consolidated Fund beiseitegeschoben wird und Frankreich unter der Revolution seine Domänen maßlos veräußerte um seine Assignaten zu fundiren, ohne sich um irgendwelche Theorie, am wenigsten um die Montesquieu's zu kümmern, was dann später von Oesterreich und im größten, aber systematisch berechneten Maßstabe wieder von Italien geschah, nahm die deutsche Literatur die Frage ernsthaft, und gelangte nach einer fast hundertjährigen Bearbeitung derselben zu dem allerdings durchgreifenden Grundsatze, den zwar die domaniallosen Völker, nicht aber die Wissenschaft entbehren kann, daß der Staat nur so viel und nur dasjenige als landwirthschaftliche Domänen behalten solle, dessen er als Bedingung seiner Verwaltung bedarf. Damit war für alles andere die Veräußerung der Staatsdomänen zu einem Princip für die Finanzverwaltung erhoben, und jetzt bildete sich zunächst für die Finanzwissenschaft, dann aber auch für die öffentliche Anschauung ein System des Veräußerungswesens und -Rechtes aus, das zuletzt eben die rationelle Verwirklichung der staatswirthschaftlichen Auffassung des Domanialwesens enthielt. Die Grundzüge derselben dürfen daher in der Finanzwirthschaft nicht fehlen, da das Gebiet ihrer Anwendung dann doch schließlich auch das russische und italienische Domanialverkaufswesen umfaßt.

Für dieses System nun sind drei Gesichtspunkte maßgebend, von denen der erste in die Verwaltung der Domänen hineinzugreifen hat, der zweite die rein finanzielle Frage betrifft, und erst der dritte der eigentlichen Staatswirthschaft angehört.

Sollen nämlich die Domänen ins Privateigenthum übergehen, so ist es zuerst wünschenswerth, daß die eigene Regie soviel als möglich aufgegeben werde, und die Zeitpacht an ihre Stelle trete, und zwar in Parcellen, deren Ausdehnung den Kauf auch durch kleinere Kapitalien möglich macht. Der Uebergang von der Zeitpacht zum Eigenthum durch Erbpacht ist aus einer Reihe von Gründen nicht zu empfehlen. Nur darf die Zeitpacht nicht zu kurz sein. Das zweite Element, der wirkliche Verkauf, ist nun allerdings eine vorwiegend finanzielle Maßregel. Zuerst gilt wol jetzt in allen constitutionellen Staaten der Grundsatz, daß ein solcher Verkauf nur durch ein Gesetz angeordnet werden kann, während die Ausführung dem Finanzministerium überlassen bleiben muß. Allein auch dieser Verkauf derselben hat seine Grundsätze, deren Befolgung in dem Maße wichtiger wird, je bedeutender der Besitz des Staats ist. Diese Maßregeln ordnen sich nach zwei leitenden Gesichtspunkten.

Die erste Voraussetzung des Verkaufs ist ein ausreichendes Kapital beim Käufer, und zwar nicht blos für den Ankauf, sondern meistens auch für die Herstellung eines guten Betriebs, namentlich da, wo Parcellirungen stattfinden müssen. Wo das Kaufkapital nur für eins von beiden ausreicht, ist es gerathen, den Kaufpreis lieber als Grundbuchsschuld zum Theil stehen zu lassen, der Regel nach so, daß eine Abzahlung in Annuitäten erfolgen kann. Unter Umständen kann der Vorbehalt eines Vorkaufsrechts zweckmäßig sein. In den meisten Fällen wird sich gerade zur Herstellung mittlerer Grundbesitzungen, deren Wichtigkeit einleuchtet, ein Amortisationsplan für die Rückzahlung auf 10—20 Jahre empfehlen.

Ein directer Vorschuß des Staats zur Herstellung des Betriebes ist nie zu empfehlen. Das Einzelne richtet sich nach den bestimmten einzelnen Verhältnissen.

Die zweite Frage bezieht sich auf die finanzielle Verwendung des durch den Verkauf erzielten Kaufschillings. Schon mit dem

ersten Verkaufe der Domänen entstand der Gedanke, diesen Kaufpreis nicht für die laufenden Ausgaben, sondern zur Tilgung der dauernden Schuld des Staats zu verwenden. Das Richtige in diesem Satze beruht darauf, daß die Domänen überhaupt unfähig sind, regelmäßig durch ihren Verkauf die Einnahmen des Staats zu erhöhen, und daß man durch denselben nicht die Vorstellung erwecken soll, als genügten die Staatseinnahmen. Denn die Deckung der letztern durch den erstern ist in der That nichts anderes als die Bestreitung der Ausgaben aus dem Kapital einer Wirthschaft statt aus ihren Erträgnissen. Außerdem zwingt die Deckung des Deficits zu Verkäufen gegen Baarzahlung, die den Preis drücken, oder den Erwerb für den mittlern und kleinen Besitzer schwer machen. Daher der Grundsatz der Verwendung des Kaufpreises zur Deckung der Staatsschuld. Wenn derselbe auch im allgemeinen praktisch ist, so kann er doch im einzelnen nicht streng eingehalten werden. Am besten ist es immer, wenn das Gesetz, welches den Verkauf im einzelnen vorschreibt, zugleich die Verwendung der Kaufsumme bestimmt. Dabei scheint ein Grundsatz allgemein angenommen und auch vollkommen richtig zu sein. Ist die umlaufende Papiergeldsumme in einem Staate so groß, daß das Papier einen schlechtern Curs hat als das Metall, so ist die nothwendigste und richtigste Verwendung des Erlöses aus den Domänen entschieden die Einlösung des Papiergeldes, nicht blos weil die Summe des letztern dadurch vermindert, sondern auch der Curs gehoben wird. Man drückt das wol auch aus als Fundation des Papiergeldes auf die Domänen. Das ist ungenau; die Domänen sind ebenso wenig geeignet Papiergeld des Staats zu fundiren, wie ein Immobiliarbesitz die Noten der Banken. Jedenfalls darf man sich erfahrungsmäßig von dem Verkaufe von Domänen für die Einlösung von Staatspapiergeld nicht zu viel versprechen. Steht aber einmal der Grundsatz fest, daß man den Verkaufspreis wirklich zur Einlösung des Papiergeldes verwenden will, so soll er auch mit aller Consequenz festgehalten werden. Natürlich hat das Ganze nur da Bedeutung, wo die Domänen selbst von Bedeutung sind.

Die dritte Frage endlich betrifft das Verhältniß der Veräußerung der Domänen zur Vertheilung des Grundbesitzes. Allerdings hat die Finanzverwaltung dabei das Mittel in Händen,

durch diese Veräußerung in die Vertheilung einzugreifen. Wo dies der Fall ist, besteht die wichtige Aufgabe der Staatsverwaltung darin, diese Vertheilung der Verkaufsparcellen in der Weise vorzunehmen, daß sie die Grundlage für die Herstellung einer soliden bäuerlichen Mittelklasse bilde, wo diese fehlt. Die Anwendung dieses Grundsatzes hat daher eine genaue Kenntniß von der Vertheilung des Grundbesitzes in dem Landgebiete der Domänen zur Voraussetzung, und jeder Verkauf wird von diesem Gesichtspunkte aus um so viel rationeller sein, je mehr derselbe bei der Bestimmung der Verkaufsparcellen davon ausgeht, die an dem gegebenen Orte mangelnde Klasse herzustellen. Es kann daher bei einem solchen Verkauf auch geboten sein, große Grundbesitzungen zu erhalten; ebenso wol kleine zu erzielen. Der Regel nach aber wird es darauf ankommen, gerade die Klasse des mittlern Besitzes zu heben. Immer ist es dann Sache der Organe der innern Verwaltung, die Größe und Vertheilung der Verkaufsparcellen zu bestimmen, Sache der Finanzverwaltung, den Verkauf selbst durchzuführen.

Es ist von nicht geringem Interesse, den Gang zu verfolgen, den die Veräußerungsfrage der Domänen in der Theorie durchgemacht hat, da dieselbe von gewichtiger Bedeutung zugleich für die ganze Auffassung des Staatslebens bei den drei Culturvölkern wird, ganz abgesehen von dem wirklichen Verkaufe, der fast immer nur von rein finanziellen Gründen beherrscht wird.

Wir stellen hier mit Recht Frankreich an die Spitze. Montesquieu ist es, der die Frage nach dem Domänenverkauf wol zuerst in Europa formulirt hat. Für ihn war in der That schon die Domäne die Civilliste der Krone und in diesem Sinne sagt er (L. XXVI, Ch. 16): „Si on aliène le Domaine, l'état sera forcé de faire un nouveau fonds pour un autre Domaine.“ Das ist es wol, was der Vorstellung Pfeiffer's von dem Verhältniß zwischen Domänen und Steuern zum Grunde liegt, und was die deutschen Verfassungen durch ihre gesetzliche Aufstellung der Domänen als Basis der Civilliste in ihrer Weise zur Geltung brachten. Wie dann das Gesetz von 1790 mit der Monarchie zugleich das alte Domänenrecht umgestaltete, und Veräußerlichkeit und Unveräußerlichkeit in seiner Auffassung des Staatseigenthums verband, haben wir oben gesehen. Von einem staatswirthschaftlichen Princip für die Veräußerung ist dabei keine Rede. Praktisch hatte unterdessen England bereits diesen Standpunkt der Verbindung zwischen Domänen und Civilliste schon seit 1760 durchgeführt (s. oben) und auch Blackstone geht über das

positive, damals noch vielfach unklare Recht nicht hinaus. Dagegen war es Adam Smith, der zuerst das ganze Domanialwesen, wenn auch nur sehr allgemein, vom höhern Standpunkt der staatswirthschaftlichen Berechtigung desselben auffaßte. Er sieht in den Domänen consequent nur ein Unternehmen und entscheidet daher nach dem Gesichtspunkte der gewerblichen Thätigkeit des Staats. „Obgleich", sagt er zuerst, „das Einkommen der Krone aus ihren Ländereien scheinbar den Unterthanen nichts kostet, so kostet es in der Wirklichkeit der Gemeinschaft mehr als vielleicht irgendein anderes Einkommen der Krone"; daher soll man diese Grundbesitzungen durch öffentliche Versteigerung an das Volk vertheilen. Der Staat soll nur die für die Zwecke der öffentlichen Erholung nothwendigen Gründe behalten (Buch 5, Kap. 2). Dieser an sich richtige Standpunkt ist geblieben, allerdings mit seinem ganzen Mangel an Unterscheidung der Arten der Domänen. Freilich hat A. Smith in der englischen Literatur gerade auf diesem Punkte nur wenig Erfolg gehabt.

Neben Frankreich und England ging dagegen in Deutschland die Veräußerungsfrage ihren eigenen Weg. Das öffentlich-rechtliche Princip der Verbindung der Domäne mit der Krone wird entschieden festgehalten und im 19. Jahrhundert zum großen Theil verfassungsmäßig durchgesetzt. Aber schon vor Adam Smith war daneben bereits der staatswirthschaftliche Gesichtspunkt, das Eingreifen der Veräußerung in die Organisation des bäuerlichen Besitzes, in bestimmtester Weise aufgestellt. Auch hier hat Justi die Bahn gebrochen, indem derselbe die systematischen Verkäufe der Domänen, die seit 1763 in Preußen begannen, theoretisch formulirte. Er behandelt in seiner „Finanzwissenschaft" (§§. 189, 190) die Frage auf Grundlage einer (officiösen?) Schrift: „Die Verwandlung der Domänen in Bauergüter", obwol er selber nicht recht zu einem Resultat gelangt. Die ganze Frage blieb dann liegen, indem man mit gutem Recht vor allem die Befreiung dieses Bauernstandes ins Auge faßte. (S. Stein, „Entwährungslehre. Innere Verwaltung", Bd. VII, mit der Geschichte dieser Bewegung.) Erst mit dem 19. Jahrhundert tritt sie wieder auf und erringt eine für dieses Gebiet entscheidende Literatur.

Während einige so weit gingen, dem Staate das Recht der Veräußerung abzusprechen, behaupteten andere, daß der Staat durch seine Domänen „ein Privatinteresse erhalte, welches dem öffentlichen Interesse, das er allein haben soll, widerstreite" (von Jakob, §. 74). Diese Auffassung beruhte einem wesentlichen Theile nach darauf, daß im Anfang dieses Jahrhunderts zu den Domänen eine Menge von gutsherrlichen Rechten gehörte, über deren Schädlichkeit man unbedingt einig war. S. von Jakob, §. 76, und namentlich Malchus, I, §. 4. Die letzte Entscheidung in dieser vielbestrittenen Frage gab indeß die namentlich von Lotz, S. 116 fg., und dann von Rau, a. a. O., theils nachgewiesene, theils theoretisch begründete statistische Thatsache, daß die

Domänen thatsächlich mehr für den Staat ertrugen, nachdem sie veräußert waren, als vorher bei eigener Regie. Rau hat außerdem das Verdienst, die Einseitigkeit bekämpft zu haben, welche bisher die ganze Frage ohne Rücksicht auf die Arten der Domänen und die besondern Verhältnisse des betreffenden Staats rein von dem Standpunkte der abstracten Wissenschaft entschied. Seine Grundsätze dürften als die gemeingültigen angesehen werden. Vgl. §. 98 fg. Pfeiffer hat dann die ganze Frage eigentlich auf der Basis des von Rau Gegebenen breiter ausgeführt und manches Statistische hinzugefügt. Neues war wol nicht viel zu sagen. „Staatseinnahmen", I, 111 fg. Umpfenbach läßt die ganze Frage beiseite; welcher Ansicht Bergius, Kap. 1, §. 10, ist, kann ich nicht sagen. Doch fehlt bei Rau und Pfeiffer die Beziehung der Verwaltung auf den Verkauf, und die Unterordnung der erstern unter das Princip des letztern, von dem wir nunmehr ausgehen. Wagner hat die ganze Frage in seiner „Finanzwissenschaft" mit großer kameralistischer Umständlichkeit und viel Dialektik ausführlich behandelt; es ist der beste Theil seiner Arbeit. Gerade in dieser kameralistischen Auffassung liegt wol der Hauptgrund, weshalb man sich bis auf Rau und Wagner so wenig um Frankreichs und Englands Domänenordnung bekümmert hat.

Dabei ging die specielle Beziehung auf die Bauergüter und die Herstellung eines festen mittlern Bauernstandes in der allgemeinen Auffassung ziemlich verloren, obwol sie es war, welche den eigentlichen Anstoß gegeben hatte und auch das Entscheidende bleiben wird. Schon Justi stellt in seiner „Finanz-Wissenschaft" den Satz auf, §. 193: „Die Gründe, daß die Verwandlung der Domänen in Bauergüter die Bevölkerung mehr befördert, sind so überzeugende, daß sich dawider gar nichts einreden läßt." Vergleiche fg.; sehr verständig. Dennoch ist Justi für Beibehaltung der Domänen, und zwar gegen Pacht mit Vorbehalt des Erbzinses. Es ist später wenig Neueres und Besseres darüber gesagt. S. namentlich Lotz, III, 121; von Jakob, Bd. I, §. 197; Malchus, Bd. I, §. 3. Doch hat von Jakob die Frage nach dem sogenannten Abbau der Domänen (Verkleinerung derselben durch Parcellirung) besonders hervorgehoben, wenn auch nur vom volkswirthschaftlichen Gesichtspunkte, und sich dafür erklärt. Rau hat die Modalitäten des eventualen Verkaufs §§. 99 und 100 theils aus dem juridischen, theils aus dem kameralistischen Gesichtspunkte aufgeführt, kürzer als die Lehre von der Verwaltung derselben. Im wesentlichen gilt auch hier der Grundsatz, daß jeder einzelne Staat dafür besondere Vorschriften erlassen muß und erläßt, die den besondern Verhältnissen angemessen erscheinen, da die letztern höchst verschieden sind. Doch liegt die Bedeutung Rau's nicht in dieser socialen Seite der Veräußerungsfrage, sondern in der vorwiegend finanziellen; es ist ein großes Verdienst Rau's, den Nachweis festgestellt zu haben, daß jede Veräußerung durch das Zusammenwirken von Kaufschilling und künf-

tiger Steuer des neuen Besitzers viel mehr Ertrag aus den Domänen gebe als eigener Betrieb und Pacht. Das ist dann mit gutem Recht selbst von Wagner festgehalten und im Detail nachgewiesen, sodaß diese ganze Seite der Frage als abgeschlossen zu betrachten ist. Ganz anders allerdings verhält es sich mit Forsten und Bergbau (s. unten).

Gegenüber dieser Entwickelung der Theorie hat nun das praktische Recht wieder in jedem Staate seinen eigenen Verlauf genommen. In den süddeutschen Staaten hatte allerdings die verfassungsmäßige Widmung der alten „Kammergüter" die Anwendung der Veräußerung sehr beschränkt. Anders und viel freier faßte schon mit dem Anfange unsers Jahrhunderts Preußen die Frage auf, den von Friedrich dem Großen betretenen Weg festhaltend. Preußen hat den Ruhm, zuerst und unbedenklich das alte Domanialprincip dem Fortschritte der Landwirthschaft geopfert zu haben. Grundlage des gegenwärtigen Rechts ist auf Basis des Allgemeinen Landrechts, II, Tit. 4, §§. 16—20, die Domänenveräußerungsinstruction vom 25. October 1810, „daß die Domänen, wenn sie nicht verkauft und vererbpachtet werden, in Zeitpacht mit Vermeidung kurzer, die Cultur behindernder Pachtperioden ausgethan werden sollen, wogegen die Administration auf jede Weise vermieden und nur im äußersten Nothfalle dazu geschritten werden soll". Ebenso die Instruction für die Oberrechnungskammer vom 28. December 1824, §. 31. Dies gilt noch gegenwärtig. S. neben Koch's juristisch höchst gründlichem und landwirthschaftlich fachmäßigem „Domänenrecht" namentlich Rönne, „Das Domänen-, Forst- und Jagdwesen des preußischen Staats", und dazu das heutige Recht in dessen „Staats-Recht", II, 2, §. 519. Vgl. Bergius, Kap. 2, §§. 28, 29. In Oesterreich ward dagegen das ganze Verkaufswesen stets fast ausschließlich von den Finanzbedürfnissen und dem Staatsschuldenwesen beherrscht, der Anfang des Domänenverkaufs systematisch schon 1748. Justi sagt darüber §. 190: „Man sah ein, daß, wenn man das Kaufpretium in Anschlag brachte, die Domänen kaum auf 2 Proc. genutzet werden, indem die Landwirthschaft in Oesterreich in keinem großen Flor ist und die Kammergüter nicht in Verpachtung, sondern in Administration standen. Nun war der Staat mit einer Menge Schulden beschwert und mußte davon in der Wiener Bank 5—6 Proc. Interessen entrichten. Man wurde auch wirklich dadurch in den Stand gesetzt, alle Kapitalien der Bank bis auf 5 Proc. herabzusetzen, indem man diejenigen bezahlte, welche sie nicht für 5 Proc. stehen lassen wollten." Daneben bestand eine systematische Verwaltung der Verkäufe durch Einsetzung von Staatsgüterveräußerungs-Commissionen in allen Kronländern. (Circular vom 24. März 1789; Wortlaut desselben bei Konopasek und von Mor, S. 206 fg., an die sich eine weitere Reihe Directiven anschloß.) Mit Recht handelte es sich dabei nicht blos um große Verkäufe, sondern das Circular stellt als Veräußerungsarten zugleich auf: „Verkauf im ganzen oder in kleinern

Theilen, Erbpacht, emphyteutischer Verkauf, Pacht auf längere Jahre und Dotirung von Bisthümern und Fonds." Hier ist offenbar ein höherer, wenn auch nicht socialer, so doch nationalökonomischer Gesichtspunkt zur Geltung gelangt; „damit die eine oder andere Art, welche ihnen (den Käufern oder Pächtern) besser bekannt und eigen ist, mit Zuversicht mehr Nutzen hoffen lasse". — Ueber die Verpachtung specielles Circular vom 2. December 1790 (Verpachtung auf längere Zeit); Bewirthschaftung geordnet 4. April 1802. Die Epoche des Verkaufs im großen tritt ein mit dem Jahre 1810. Erste große Licitation 7. October 1810: dann großer Verkauf zur Tilgung der Papiergeldschuld 20. Februar 1811; Erlaß 16. Juni 1817 ordnete dann einen regelmäßigen Verkauf zu Gunsten des Tilgungsfonds an. Ertrag bis 1846 37,1 Mill. Gulden, die Regie berechnet auf 33 Proc. Die Staatsgüter Ungarns betrugen vom Ganzen 58 Proc., die deutschen 42 Proc. Endlich trat durch das Uebereinkommen mit der Nationalbank vom 1. Mai 1855 ein neues Stadium ein; Ueberlassung der Staatsgüter an die Nationalbank mit dem Rechte, die Staatsgüter zu veräußern und den Ertrag derselben einzunehmen, als Abschreibung auf die Schuld des Staats an die Bank. Das Einwanderungsgesetz vom Jahre 1858 den 23. December ist nicht zur Ausführung gekommen; gesetzlicher Verkauf im Jahre 1869, selbst leider eines Theiles der Forsten. S. dazu auch Blonski, „Finanzgesetzgebung", 1880, I, §. 112; leider etwas kurz gehalten.

Rußlands Verhältnisse schließen sich hier wesentlich an die neue freie Stellung des Bauernstandes.

Die Veräußerung der verschiedenen unbeweglichen und ländlichen Staatsgüter gibt jährlich dem russischen Budget eine bedeutende Summe, welche in den letzten Jahren sehr stark zunahm. Die ganze Summe war in 1870 bis $5^1/_2$ Mill. Rubel (also bis 3 Proc. des Totalbudgets), in 1871 bis $14^1/_2$ Mill. und in 1872 bis 18 Mill. Aus der starken Progression dieser Einnahme ist aber gar nicht zu folgern, daß die Veräußerung der Domänen eine systematische Operation im gegenwärtigen russischen Finanzwesen und in der Domänenverwaltung geworden sei. Solche Folgerung, die bei dem ersten Anblicke dieser Ziffern sehr nahe liegt, wäre eine irrthümliche. Die obenerwähnte Totalsumme des veräußerten Staatsvermögens enthält sehr verschiedenartige Posten, die mit der eigentlichen und systematischen Veräußerung der Domänen (der landwirthschaftlichen Staatsgüter) nichts zu thun hat, und die Einnahmen, welche von solchen Operationen kommen, sind meistens zufällig in die letzten Jahre gefallen. Die Hauptrubrik ist der Verkauf aller Staatseisenbahnen mit ihrem unbeweglichen und beweglichen Vermögen an Actiengesellschaften; sie allein figurirt für das Jahr 1872 im Budget mit 17 Millionen. Diese Operation seitens des Staats ward systematisch durchgeführt und ist jetzt vollendet. Weiter erscheinen sehr verschiedenartige Posten der ver-

kauften eigentlichen Domänen oder landwirthschaftlichen Güter. Die Haupteinnahmen gaben hier in den letzten Jahren die confiscirten polnischen Güter, die nach dem Aufstande an Russen verkauft wurden, auch kirchliche und klösterliche Güter der römisch-katholischen Kirche, statt deren die Regierung den Unterhalt des Klerus auf das Budget übernahm und die die Regierung nur zeitweise in ihrer Verwaltung behielt. Die systematischen Veräußerungen der Domänen sind zweierlei: a) Ablösung der grundherrlichen Gefälle, die auf dem bäuerlichen Eigenthümer liegen (s. oben und später); b) jährlicher Verkauf einiger Landstücke, welche der Domänenverwaltung nicht vortheilhaft scheinen. Diese beiden Posten, obgleich regelmäßige, sind bisjetzt sehr unbedeutend. Der erste Posten wird wahrscheinlich in der nächsten Zukunft stark zunehmen.

II. Die Forsten des Staats.

Während nun bei den landwirthschaftlichen Domänen der finanzielle und der Verwaltungs-Gesichtspunkt vielfach ineinander übergehen, und der Schwerpunkt des letztern wesentlich in der Veräußerung der Domänen zur Geltung kommt, tritt bei den Forsten gerade das Entgegengesetzte ein. Sie sind dasjenige Gebiet der ganzen Staatsgüterlehre, in welchem die Principien der Verwaltung, und zwar speciell der Verwaltung der Urproduction, so entschieden überwiegen, daß die ganze Forstlehre in die Verwaltungslehre fällt, und die Finanzwissenschaft hier nur einen sehr geringen Raum finden darf. Es ist von entschiedener Wichtigkeit, dies festzuhalten, und darum nicht weniger, weil diese Grundsätze schon seit hundert Jahren in Deutschland theoretisch und seit funfzig Jahren in Frankreich gesetzlich durchgeführt sind.

Jede Lehre von den Forsten in der Finanzwissenschaft soll daher die Grundsätze der Forstverwaltung als allein maßgebend an die Spitze stellen und dem finanziellen Interesse in Beziehung auf die Forsten nur so viel übriglassen, als die vollste und kräftigste Durchführung der höhern Forstverwaltung es erlaubt. Von diesem Standpunkt aus muß zuerst die strenge Scheidung der Forsten von den landwirthschaftlichen Domänen durchgeführt und auf ihr eigenthümliches Princip und System basirt werden.

Man kann dies wol am einfachsten ausdrücken, wenn man sagt, daß die Forsten des Staats (wie die des Einzelnen) aller-

dings zuerst ein Kapital bilden, das seinen Ertrag wie jedes andere geben muß, und damit zum Theil der Finanzverwaltung angehört; daß sie aber mit der Entwickelung der Grundsätze einer rationellen Verwaltung langsam aber unabweisbar den Charakter und das Recht von Verwaltungsanstalten annehmen, bei denen dann die Ertragsverhältnisse gegenüber den höheren Gesichtspunkten in den Hintergrund treten. Und in der That bilden diese Sätze den Grundzug der ganzen Geschichte des Forstwesens in allen civilisirten Staaten Europas.

In diesem Sinne darf die Finanzwissenschaft als eine abgethane Sache voraussetzen, daß Namen und Begriff des „Forstregals" in unserer Zeit aus jedem praktischen Lehrbuche verschwinden und einfach der deutschen Rechts- und Verwaltungsgeschichte definitiv übergeben werden sollte. Denn „Forstregal" und „Forsthoheit", wie sie historisch entstanden sind, bedeuten in ungeschiedener und darum unklarer Weise beides zugleich, einerseits die Forsten als Staatsgüter mit ihrem Ertrage für sich betrachtet, andererseits die Summe von Verwaltungsrechten, welche der Staat über jede Forstwirthschaft, ohne Rücksicht darauf ob sie der Staats- oder Privatwirthschaft angehört, im Namen des höchsten öffentlichen Interesses aufzustellen und durchzuführen verpflichtet sein soll. Wir hoffen daher, daß die Auffassung wie sie Klüber und zum Theil auch noch Zöpfl und Pötzl über die Regalität überhaupt und speciell über das Forstregal fortführen, definitiv beseitigt sein wird. Hat doch schon Mittermaier das Wesen des „Forstregals" als eines Verwaltungsrechts vollständig richtig anerkannt.

Will man auch jetzt noch durchaus von einer Forsthoheit reden, so bedeutet dieses Wort nur noch, daß im höhern Interesse der gesammten Volkswirthschaft jeder einzelne Besitzer eines Forstes, und mithin auch der Staat als größter Forstbesitzer, dem nunmehr allgemein gültigen Verwaltungsrecht der Forstgesetzgebung sich und selbst seinen Reinertrag zu unterwerfen hat.

Diese Forstgesetzgebung, welche auf diese Weise das Verwaltungsprincip gegenüber dem kapitalistischen zum Ausdruck bringt, und jetzt allenthalben auch das Recht der Domanialforstverwaltung bildet, geht von allgemein bekannten Grundsätzen aus.

Die Forsten sind nämlich in dreifacher Weise für die Volkswirthschaft von Wichtigkeit. Sie sind es erstlich durch das Holz und seinen Werth, dann durch ihr Verhältniß zu Feuchtigkeit und Klima, den beiden Grundlagen aller landwirthschaftlichen Production, endlich dadurch, daß sie oft die einzige Art und Weise der Benutzung gewisser Arten von Grund und Boden bilden.

Diese allgemeine und unbestrittene Bedeutung der Forsten, welche die Finanzwissenschaft als bekannt vorauszusetzen hat, läßt nun für die Verwaltung derselben weder die ausschließliche Geltung des kapitalistischen Betriebs noch auch den Uebergang in das Privateigenthum ohne weiteres zu, sondern da der Fortbestand auf diese Weise eine der großen Bedingungen der gesammten Volkswirthschaft wird, so kann auch für die Verwaltung desselben nur das Princip gelten, daß eine Ertragsverwaltung und eine Ueberlassung an die Privatwirthschaft nur dann und nur insoweit zulässig erscheinen, als die höhern Anforderungen der Volkswirthschaft dies zulassen.

Die Anwendungen dieses Princips ergeben folgende allgemeine Grundlagen des Systems für die verwaltungsrechtliche Behandlung der Forsten:

a) Die Erzielung eines Reinertrags aus dem Bestande der Staatsforsten wird, selbst abgesehen von den Vorschriften der allgemeinen Forstgesetze, der Regel nach nur so weit stattfinden dürfen, als die Erhaltung des Bestandes dies zuläßt, sodaß die Verwaltung die Erzielung dieses unmittelbaren Ertrags denjenigen allgemeinen Interessen nachsetzt, welche für die Landwirthschaft die Erhaltung des Forstbestandes wünschenswerth machen.

Allerdings bleiben die Forsten immerhin ertragsfähige Staatsgüter, und es bleibt daher auch die Aufgabe der Finanzverwaltung innerhalb der eben bezeichneten Grenze, den Finanzen aus den Forsten den möglichsten Reinertrag zu sichern. Und hier ist nun der Punkt, wo die Unterordnung der Finanzverwaltung unter die innere Verwaltung sich am klarsten herausstellt, aber auch recht deutlich bezeichnet werden muß, um die obige Verwirrung der Begriffe zu vermeiden.

Indem nämlich jener allgemeine Charakter der Forsten in der That nicht blos den Staatsforsten zukommt, sondern ebenso

sehr den Privatforsten und Waldungen, stellt sich auch die innere Verwaltung auf den Standpunkt, die gesammte Forstbewirthschaftung im ganzen Staate als ein Ganzes ihren Verwaltungsgesetzen unterzuordnen und zwar in dem Sinne der oben angeführten Principien. Die ersten Anfänge dieser Auffassung sind fast so alt wie das Forstrecht selbst. So wird durch die großen Forstordnungen und Forstgesetze, welche seit dem 12. Jahrhundert bis auf die neueste Zeit der Staat auf seine eigenen Forste ebenso gut als auf die der Privaten anwendet, die Erhaltung der Forsten auch mit dem Opfer ihres möglichst großen Reinertrags gefordert. Dieses Princip wird nun mit dem 18. Jahrhundert in der Kameralwissenschaft zu einem rationellen Systeme der Forstbewirthschaftung ausgebildet, und so entsteht die Forstwirthschaft, gewöhnlich als Forstpolizei bezeichnet, die mit der finanziellen Forstverwaltung direct gar nichts zu thun hat, wohl aber wegen des großen Umfangs der Staatsforsten, auf welche sie ihre Hauptanwendung findet, als ein wesentlicher Theil in die Kameralwissenschaft aufgenommen wird. Das ganze Gebiet dieser Lehre hat die Finanzwissenschaft als bekannt vorauszusetzen und natürlich in ihrem vollen Umfange in der Verwaltung ihrer Forsten zur Anwendung zu bringen; den Staatseinnahmen gehört dann nur das, was durch eine solche gesetzliche Bewirthschaftung als Reinertrag erzielt werden kann. Daran schließt sich aber für die Verwaltung der Staatsforsten der zweite speciell der innern Verwaltung angehörende Punkt. Und hier ist es, wo der kapitalistische Standpunkt für die Forsten ganz verlassen wird, und der staatswirthschaftliche statt desselben zu seiner Geltung kommt.

b) Man kann darüber streiten, ob und wie weit die großen Bestrebungen der neuern Zeit, die Wälder und mit ihnen die Ackergründe gegen Massenverwüstungen zu schützen, und in denen die Leistungen Frankreichs, Deutschlands, Oesterreichs und Italiens in großartiger Weise wetteifern, mehr kapitalistischer oder staatswirthschaftlicher Natur sind. Gewiß aber ist es, daß das Princip, nach dem die Verwaltung allenthalben, wo absoluter Waldboden vorhanden und Bewaldung wünschenswerth ist, Forsten anlegen und auf diese Weise hier Forstdomänen erwerben soll, der höhern Staatswirthschaft angehört, um so mehr, als dies bei

der fast durchgängigen Ertragslosigkeit eines solchen Bodens für die Privatwirthschaft selten von den einzelnen Privaten geschehen wird, so nützlich es auch der Gesammtheit sein mag. Dabei scheint uns jedoch der Grundsatz richtig, daß diese Verpflichtung des Staats nicht weiter gehen sollte — Ausnahmen vorbehalten — als bis zur Erschöpfung des Betrags, den die Staatsforsten als Reinertrag nach den obigen Grundsätzen abwerfen können. Die Ausführung dieser Maßregel gehört im einzelnen den Forstbeamten, die Grundsätze für dieselbe der Forstwissenschaft.

Dem rein finanziellen Standpunkt bei der Forstverwaltung gehört demnach eigentlich nur der zweite große Fall, der Fall der Veräußerung von Staatsforsten an das Privateigenthum.

c) Ein Uebergang in Privateigenthum ist aus obigen Gründen nur da zulässig, wo die mit diesem Uebergange verbundene und meistentheils unvermeidliche Unsicherheit der Erhaltung eines guten Forstbestandes vermöge der ohnehin vorhandenen Menge von Waldungen entweder gleichgültig ist, oder sogar wünschenswerth erscheint; ferner da, wo die Bestände von zu geringem Umfange sind, um von irgendeinem landwirthschaftlichen Einflusse zu sein, während ihre Verwaltung durch den Staat zu viel kostet. Wo dies aber der Fall ist, da soll auch der Verkauf der Forsten an Private stattfinden; die Staatsverwaltung selbst soll nie roden, um Aecker zu gewinnen.

Auch bei diesem Verkaufe muß ein zweifacher Gesichtspunkt eintreten. Wo es sich um wirklich große Waldungen und deren Verkauf handelt, welche ohne Gefahr für das allgemeine Interesse niedergelegt werden können, erscheint der Verkauf an Gesellschaften mit großem Kapital am zweckmäßigsten, weil man nur ihnen die Verpflichtung auferlegen kann, die gerodeten Flächen für den Landbau brauchbar herzustellen. Wo es sich dagegen um kleine Waldstrecken handelt, sollte man stets versuchen, sie parcellenweise mit Bauergütern zu verbinden. Ein kleiner Wald ist für den Bauer ein großer Schatz; wenn er direct nicht viel trägt, so kostet ihm seine Verwaltung sehr wenig, und oft vermag ein einziger Baum im Nothfalle wie ein kleines erspartes Kapital zu wirken.

Es ergibt sich aus allem diesen, daß zwar die Forstbeamten unter dem Finanzministerium stehen können, und meistens traditionell auch unter demselben stehen als Glieder der Domänenverwaltung, daß sie aber in ihrer Verwaltung dem Ministerium der Landwirthschaft angehören und daher im Grunde nur mit ihrer Geldverwaltung dem Finanzministerium überwiesen werden sollten. Dieser Grundsatz wird sich in dem Maße als praktischer erweisen, je strenger die Forstgesetzgebung in Beziehung namentlich auf Gemeindewaldungen und große Privatwaldungen ausgeübt wird.

Gerade bei der Lehre von den Forsten des Staats hat sich die deutsche Wissenschaft wirkliche Verdienste erworben; ihre Ergebnisse in dieser Beziehung wie in der Forstwissenschaft überhaupt müssen als Muster angesehen werden. In Deutschland arbeitete die Kameralwissenschaft der Forstlehre gründlich vor und ergab die ersten Principien über die Verwaltung dieses Theils der Staatsgüter. S. z. B. Baumstark, „Encyklopädie der Kameralwissenschaft", §. 224 fg. Die Lehre von den Forsten verschmolz dadurch mit den Grundsätzen über die Pflege der Volkswirthschaft, und zwar gleich anfangs so, daß die Forstverwaltung der Staatsgüter den höhern Bedürfnissen der Gesammtheit principiell untergeordnet ward. Dieser Standpunkt ist zuerst bei Justi, „Finanzwesen", §. 462 fg. (von der Vorsorge der Finanzkammern für die Waldungen) so vortrefflich ausgeführt (Holzproductionsstatistik §. 469, Waldkarten §. 475, Waldpflanzung §. 489), daß eigentlich wenig Neues an Grundsätzen darüber zu sagen blieb. Ihm folgt namentlich Soden, „Nationalökonomie", V, §. 79 fg., der die Erhaltung der Staatswaldungen für Staat und Volk entschieden fordert, im Gegensatze zum Verkaufe der Staatsländereien. Trotz einiger Widersprüche (s. bei Lotz, S. 131) hat sich dieser Grundsatz mit den nothwendigen Modificationen erhalten. Jakob betrachtet freilich die Waldungen noch rein aus dem finanziellen Gesichtspunkte einer Einkommensquelle und will die ganze Verwaltung im Detail danach eingerichtet wissen. Malchus dagegen, nachdem er das sogenannte Forstregal mit Klarheit als „die Bethätigung der Aufsicht und der Einwirkung der Regierung auf die Bewirthschaftung der Waldungen überhaupt" von der Verwaltung der Staatswaldungen geschieden — eine Unterscheidung, die wir als eine jetzt unbezweifelte ansehen dürfen, und die das sogenannte Forstregal in die Verwaltungslehre verweist — geht schon auf das wahre Verhältniß der Staatswaldungen zur Volkswirthschaft lebendig ein (I, §. 13 fg.) und ordnet die Bewirthschaftung der Staatswaldungen (§. 15, ob dieselben der Privatbenutzung zu überlassen seien?) jenem Gesichtspunkte unter. Lotz ist im allgemeinen für die Veräußerlichkeit der Staatswaldungen, hält

jedoch wesentlich den Standpunkt der Holzpreise statt des höhern der Bedeutung der Waldungen für die Agricultur fest (III, 134 fg.). Rau's Darstellung dieses ganzen Gebietes muß als eine musterhafte bezeichnet werden (I, §§. 168—185, 6. Aufl.). Seine Grundsätze über den Verkauf und die Bedingungen und Modificationen desselben liegen dem im Texte Gesagten zu Grunde, und seine Ausführungen über die Formen der Verwaltung der Waldungen lassen in jeder Beziehung kaum eine andere Bemerkung zu als die, daß das kameralistische Element ein wenig stark hervortritt. Die wirkliche Verwaltung der Waldungen im Interesse der Finanzen läßt sich aber fast unmöglich auf allgemeine Grundsätze für das Detail je nach den einzelnen Staaten zurückführen; hier können in der That nur specielle Instructionen aushelfen. Wagner hat in seiner „Finanzwissenschaft" (3. Aufl., §§. 236—246) neben einer ziemlich reichen Literatur namentlich der preußischen Administration und statistischen Angaben ein höchst reichhaltiges Material an Stoff und Erwägungen zusammengestellt; von dieser Seite scheint man die Sache wol als eine abgeschlossene betrachten zu dürfen. Nur das bleibt noch zu wünschen, daß die so hoch entwickelte Forstwissenschaft unserer Zeit die Gesichtspunkte der Staatswirthschaft nicht so gar über die großen Fragen der erstern zurücksetze; namentlich das Gebiet der Aufforstungen und des Schutzes der Gebirgswälder würde dadurch einen tiefen Hintergrund gewinnen. Ueber die Ablösung der Waldservituten und das sehr wohl motivirte Bedenken gegen die unbedingte und absolute Durchführung derselben s. Wagner, §. 181; die Grundsätze der Staatsverwaltung und ihres Organismus §§. 177, 178. Rau hat zugleich der Anlage neuer Waldungen auf absolutem Waldboden wieder in der Finanzwissenschaft ihren Platz angewiesen. Pfeiffer („Staatseinnahmen", I, 123—129) hat nichts Neues hinzugefügt. Bergius, reichhaltig für speciell preußische Verhältnisse, hat leider Domänen und Forsten zusammengeworfen, Kap. 2, §§. 28, 29.

Was nun die Forstgesetzgebung betrifft, so geht seit unserm Jahrhundert auf Grundlage der alten Kameralwissenschaft wie der neuen Forstlehre Deutschland den andern Ländern Europas voran, und wird zuerst und systematisch das Forstregal zur Forstverwaltung ausgebildet. Die deutschen Forstordnungen beginnen schon im 12. Jahrhundert; älteste Geschichte: Hüllmann, „Geschichte der Regalien", S. 34 und „Finanzgeschichte", S. 44; vgl. Mittermaier, „Deutsches Privatrecht", I, §. 204. Die neuere Gesetzgebung beginnt im 18. Jahrhundert, natürlich wie alles mit territorialer Begrenzung; doch wird sie erst von Bedeutung mit dem Beginn des 19. Jahrhunderts. Von da an scheidet sich die Behandlung des Stoffs in die technische der Forstpolizei, die historisch-juristische des deutschen Privatrechts, und die finanzielle in der Finanzgesetzgebung der einzelnen Staaten, neben der dann die eigentlichen Forstgesetze als Verwaltungsgesetze bestehen.

Was hier zunächst Preußen betrifft, so ist die Grundlage seiner Forstgesetzgebung allerdings die der Provinzialforstordnungen, und diese beginnen bereits im 17. Jahrhundert; s. Rönne, „Domänen-, Forst- und Jagdwesen“ und dessen „Staats-Recht“; das innere Verwaltungsrecht der Forsten, II, §. 430, die Verwaltung der Staatsforsten, II, 522), bis das „Allgemeine Preußische Landrecht“, I, §§. 83—89, die allgemeinen Grundsätze für das Forstrecht aufstellt, die dann durch das Landesculturedict von 1811 weiter ausgebildet werden. Für die Staatsforsten erschien dann zuerst die Hausordnung vom 23. Juni 1817 und später die Cabinetsordre vom 5. October 1823, sowie eine Reihe von Bestimmungen über die Ablösung der Waldservituten bei Rönne, „Staats-Recht“, II, §. 522.— In Oesterreich haben sich die beiden Seiten der Gesetzgebung noch klarer geschieden, freilich erst nach 1848. Das eigentliche Forstgesetz ist vom 3. December 1852, die Verwaltung der Staatsforsten neu geregelt seit 1853. Die allgemeinen Grundsätze s. bei Konopasek und von Mor, II, §. 11; über die Veräußerung der Forstproducte §. 9. Die Grundsätze für das Rechnungs- und Kassenwesen nach den Erlassen vom 24. September 1853 und 10. Juni 1854 finden sich ebend., §. 36. Von besonderer Wichtigkeit sind die Bestimmungen über die Regulirung und Ablösung der Holz-, Weide- und Forstproductenbezugsrechte vom 5. Juli 1853, die in der österreichischen Monarchie durch den großen Umfang der Staatsforsten eine sehr große Wichtigkeit besitzen und in vieler Beziehung die Ideen der Grundentlastung im Gebiete des Forstwesens durchgeführt haben. S. Konopasek und von Mor, §. 15, S. 100—102. Diese Aufstellungen hat nun Blonski in seiner „Finanzgesetzkunde“ zu einer sehr rationellen Darstellung erweitert (Bd. I, Abth. I), die dann in §. 105 sich speciell Oesterreichs Verhältnissen zuwendet, nur daß dabei die Forsten immer mit den Domänen als gleichartig behandelt werden; doch vgl. §. 110.

Einen specifischen Charakter hat das Forstwesen und die Forstverwaltung Frankreichs. Während früher der Forstbesitz als ununterschiedener Theil der Domänen im öffentlichen Recht behandelt ward, hat sich der Gedanke einer selbständigen, freilich ausschließlich der Regierung unterworfenen und alle Privatforsten umfassenden fachmäßigen Forstverwaltung mit Ludwig XIV. namentlich durch Colbert ausgebildet, deren erstes und geradezu rücksichtsloses Princip eben nur die Erhaltung des Forstbestandes war. Dabei war man schon weit genug, die Verbindung dessen, was wir in der Innern Verwaltung als die „Wasserverwaltung“ bezeichnen, mit der Forstverwaltung innig zu verbinden; und so entstand der Code von 1669 und die große fachmännische Körperschaft der Ingenieure „des Eaux et Forêts“, der Frankreichs Forstwesen zwar wenig freie Bewegung, aber doch seine schönen Forsten verdankt. Das alte Princip gilt noch heute, wenn auch manches Neue hinzugekommen ist. Vgl. das positive Recht bei

Block, „Dict., v. Forêts", kurz und klar wie immer; sehr gut beurtheilt bei von Hock, S. 223 fg.: „Das Forstwesen wird noch immer nach den Principien des alten Colbert'schen Code von 1669 geleitet, im Geiste der Bevormundung und des Staatsschutzes. Das Gesetz vom 21. Mai 1827 behandelt das Holz nicht wie ein Glied der großen Reihe der Güter, sondern behütet den vegetabilischen Brennstoff vor der Verfügung des Eigenthümers und der Fremden. ... Der Holzbestand soll für alle Zeiten unvermindert bleiben." Daneben ist die eigentliche Forstgesetzgebung in dem Code forestier (Gesetz vom 21. Mai 1827) sehr ausführlich und ganz im Sinne der rationellen Erhaltung der Forsten streng geordnet, sowol die Nutzung als die Fällung und die Pflanzung. Die Gesammtheit der darauf bezüglichen Grundsätze bezeichnet man als das Régime forestier, unter welchem sowol die Staats- wie die Privatforsten stehen; namentlich strenge Vorschriften über den Verkauf (Licitation). Seit 1877 sind die Staatsforsten unter das Ackerbauministerium gestellt; in der Sache ist nichts geändert. S. auch Kaufmann, S. 576. Die neuere Gesetzgebung dürfen wir hier nicht verfolgen; nirgends aber ist der staatswirthschaftliche Charakter der höhern Forstverwaltung so durchgreifend durchgeführt, als in den Gesetzen über Reboisement und Gazonnement, welche wol als mustergültig anerkannt sind.

In England ist zwar das Forstrecht seit Wilhelm dem Eroberer auf das strengste gehandhabt, und das königliche Recht über die Forste so weit ausgedehnt wie nirgends. Aber das alles geschah nur vom Standpunkt des königlichen Eigenthums; um die Verwaltung der Forsten hat sich England nie gekümmert. Erst 1849 wurden die Forste unter die Verwaltung des Parlaments gestellt, allein sie geben auch jetzt noch keinen Ertrag; allerdings wol wesentlich deshalb, weil sie geradezu unter der uncontrolirten Verwaltung der königlichen Beamten zu einer reinen Wildniß geworden zu sein scheinen. Von einem Forstgesetze ist keine Rede; daher Ruf nach Veräußerung der Forsten. S. Vocke, „Steuern des britischen Staats", S. 141—146. Die Forstverwaltung ist der Domänenverwaltung auch formell einverleibt; das Stat. 10 Geo. IV., Kap. 50 gilt auch für die erstere. Von einem eigenen Princip ist dabei, wie es scheint, gar keine Rede. Vgl. Gneist, „Forstverwaltungsrecht" („Verfassungsrecht", 2. Aufl., §. 111). Ueber die finanzielle Verwaltung und ihre Organisation s. Gneist, „Englisches Verwaltungsrecht", Bd. 2, §. 82.

Die russischen Staatsforsten dehnen sich in ungeheuern Strecken in Europa wie in Asien (Sibirien) aus; sie bilden das wesentlichste Element der russischen Domänen und geben dem Budget eine Einnahme von mehr als $9\frac{1}{2}$ Mill. Rubel (also doppelt soviel wie die oben beschriebenen, gewöhnlichen landwirthschaftlichen Staatsgüter). Die Staatsforstwirthschaft ist sehr jung in Rußland; sie entstand erst unter der vergangenen Regierung und der Leitung des berühmten

Finanzministers des Kaisers Nikolaus, Grafen Cancrin (in den dreißiger Jahren), nach deutschem Muster. In dieser Periode waren die Staatsdomänen noch in der Verwaltung des Finanzministeriums. Höhere Forstschulen sind errichtet worden; auf deutschen Grundlagen ist viel wissenschaftliche Forstwirthschaft begonnen: doch ist dies ein Tropfen im Ocean der russischen Waldungen und factisch sind in wirthschaftlicher Hinsicht die Staatswälder nicht in besserer Ordnung als die Privatwälder. Es gibt in Rußland keine Forstgesetzgebung; die Privatforsten unterliegen absolut keiner Aufsicht und keiner Beschränkung der Rechte des Eigenthums. Im allgemeinen herrscht in diesem Reiche die Raubwirthschaft, und die Musterforsten der Regierung hatten gar keinen Einfluß auf die Fortschritte der Forstwirthschaft. Diese Waldungen werden nur verwaltet, aber nicht bewirthschaftet. Die große Einnahme des Staats ist eine doppelte; a) grundherrliche Gefälle der bäuerlichen Bevölkerung für die Waldnutzungen, die durch Gesetz bestimmt sind; b) verschiedene Nutznießungen der Nachbarn in Staatswäldern, inclusive der Pacht einiger Wälder. Diese ganze Einnahme gibt bis 2 Mill. Rubel jährlich. Viel bedeutender ist: c) die Einnahme von der eigenen Wirthschaft in den Staatswäldern (eigentliche Staatsforstwirthschaft). Sie bringt bis 7½ Mill. Rubel Brutto ein. Hierzu kommen alle möglichen Forstoperationen und Unternehmungen mit dem Verkaufe des Brenn- und Bauholzes aller Art.

III. Der Bergbau des Staats.

Es ist nicht gut möglich, den Bergbau überhaupt und speciell den Bergbau des Staats in seinem Verhältniß zur Finanzverwaltung zu verstehen, ohne die geschichtliche Entwickelung desselben vor Augen zu haben. Denn bei aller Einfachheit der Sache an sich hängt dieselbe dennoch mit einer ganzen Reihe anderer Erscheinungen innig zusammen, und mit blos kameralistischen und finanziellen Erwägungen kommt man schwerlich zu einem genügenden Resultat. Jene Geschichte ist aber im großen und ganzen sehr einfach.

In der Geschlechter- und Lehnsepoche war das Recht auf den Bergbau mit dem Rechte auf den Grundbesitz unmittelbar verbunden und von einem „Bergregal" noch keine Rede. Erst gegen das 14. Jahrhundert treten die römischen Begriffe der Jura Fisci auch hier ein; der entstehende Staat erhebt den Anspruch, der Eigenthümer der unterirdischen Stoffe zu sein, und damit entsteht der lehnsrechtliche Begriff der Verleihung des

Rechts auf den Bergbau, der dann unter die Legalität einbegriffen wird, ohne daß man jedoch zu einer festen Jurisprudenz gelangt. So entsteht der Begriff des Bergregals, anfangs sehr unbestimmt. Als dann das Mercantilsystem sich entwickelt, erzeugt dasselbe durch seine Ueberschätzung des Werthes der edeln Metalle den Gedanken, daß der Staat auf Gold- und Silberbergwerke ein ausschließliches Vorrecht habe; und indem gleichzeitig das Steuersystem den königlichen Domänen zur Seite tritt, den zweiten, daß der Staat jedes andere Bergwerk als eine Benutzung seines Bergregals auch einseitig besteuern kann, wobei derselbe sich die Salzbergwerke als Hauptsteuerquelle seiner ausschließlichen Verwaltung durch den Begriff des Salzmonopols vorbehält, sodaß hier drei Rechtsverhältnisse zugleich vorliegen, der des allgemeinen Bergregals, der des Bergwerks als Theil der Domänen, und endlich der des Bergwerksmonopols. Damit entstanden dann große Verschiedenheiten des öffentlichen Bergrechts in Europa. Ueber diese hinaus geht nun, ohne sie ernstlich zu berühren, die Epoche der entstehenden Verwaltung, indem sie den gesammten Bergbau zu einer Fachlehre in der alten Kameralwissenschaft macht, und damit eine eigene, von dem Eigenthumsrecht an sich unabhängige Gesetzgebung für den Bergbau gründet, welche die allgemeinen, also auch für den Staat gültigen Ordnungen für den Betrieb des Bergbaues überhaupt aufstellt. Damit begründet sich nun, was noch heute in der Hauptsache gilt. Das Recht des Staats, solche Betriebsgesetze zu geben, wird als die „Berghoheit" bezeichnet, und freilich oft mit dem „Bergregal" zusammengeworfen: aus ihr geht dann die Berggesetzgebung des 19. Jahrhunderts hervor, nachdem mit dem Fortschritt der Wissenschaft die Betriebslehre des Bergbaues sich zu einem selbständigen Fache mit eigenem System, eigenen Bildungsanstalten und eigener Literatur herausgebildet hat. Der Gedanke des eigenen Bergregals des Staats, der bei den Werken auf Metalle noch einen Sinn hatte, wird durch das Auftreten des Kohlenbergbaues unhaltbar, und jetzt verbindet sich in eigenthümlicher Weise der Grundsatz des staatlichen Eigenthums an allen unterirdischen Stoffen mit dem zweiten, die Production der letztern als ein gewerbliches Unternehmen, das für die ganze Volkswirthschaft zur Lebensbedingung geworden, als ein Steuer-

object anzusehen. Daher gibt der Staat den mercantilistischen Grundsatz des ausschließlichen Eigenthums an dem Bau auf edle Metalle auf, behält aber den Bau auf Salz als Monopol, und bleibt Eigenthümer des Bergbaues auf seinem eigenen Grunde, der damit vollständig die Natur und das Recht der Domänen empfängt. Das System des heutigen Bergwesens ist damit keineswegs ein einfaches; es hat vielmehr die ganze historische Entwickelung in sich zu einem actuellen Ganzen verarbeitet; dabei ist das finanzielle Element wesentlich in den Hintergrund getreten, hat aber dennoch seine eigenthümliche Stellung behauptet, und enthält dadurch seine sehr verschiedenen Elemente; scheidet man dieselben, so wird auch das Gebiet der Finanzverwaltung für den Bergbau leicht verständlich.

Aus dem alten Begriff des Bergregals nämlich geht das Recht der Schürfung und der Muthung hervor, in welchem sich das Princip der Verleihung des Bergbaurechts an Private erhält und zu einer Einnahme der Finanzen in zweifacher Weise wird; zuerst als Schurfgebühr in der Verleihungstaxe, und dann als Maßengebühr, die aber keine Gebühr, sondern eine Erwerbssteuer auf das gewerbliche Unternehmen des Bergbaues ist.

Aus dem spätern Begriff der Berghoheit entwickelt sich die Gesetzgebung für den rationellen Betrieb des Bergbaues als das eigentliche Budgetrecht des 19. Jahrhunderts, ohne Rücksicht auf Steuern und Domänenrecht.

Aus dem ursprünglichen Gedanken des Eigenthums des Staats an allen unterirdischen Stoffen bildet sich einerseits das Monopol des Staats auf gewisse Bergbaue, namentlich auf Salz, dann auch auf Schwefel und Quecksilber aus, bei welchen alsdann der Charakter des Eigenthums des Staats sich der Aufgabe unterordnet, eine Form der Steuererhebung, und namentlich beim Salz einer schweren Verzehrungssteuer zu werden, die erst für einen Theil Europas verschwunden ist.

Daneben kann dann endlich der Staat eigene Bergbaue wie jeder Einzelne als einen Theil seiner Domänen besitzen, der dann das Recht und den Charakter des Domänenwesens überhaupt empfängt.

Es folgt daraus, daß mit dem 19. Jahrhundert das ganze Gebiet des Bergrechts nicht mehr in die Finanzwissenschaft gehört, und sich allmählich auch wirklich von der letztern losgemacht hat. Es bildet eine Wissenschaft für sich, aus deren alter Heimat, der Kameralwissenschaft, jedoch mit gutem Recht sich die innige Verbindung mit der Nationalökonomie erhalten hat.

Dagegen gehört jetzt der Finanzwissenschaft das Bergwesen von zwei Gesichtspunkten aus. Zuerst ist der Bergbau ein Steuerobject, und fällt damit als eine allerdings eigenartige Steuerquelle dem Steuerwesen zu, wiederum theils als Steuererhebungsform im Monopol, wo dasselbe noch besteht (Salz) theils als besonderes gewerbliches Unternehmen.

Endlich aber bildet das Bergwesen allerdings auch noch einen, wenn auch nunmehr nicht bedeutenden Theil des Domänenwesens. Und das ist es, wodurch dasselbe hier seine Stelle findet.

Bei diesem Bergbau als Theil des Domänenwesens treten nun die allgemeinen Gesichtspunkte ein, die wir schon oben verfolgt haben.

Der Betrieb des Bergbaues auch des Staats gehört der fachmännischen Bergbaulehre und liegt außerhalb der Finanzverwaltung; jedoch muß die neuere Kameralistik auch hier die Wächterin über das rationelle Ausgabewesen des Bergbetriebes sein — oder, wie wir ausdrücklich hinzufügen, sie muß es wieder werden!

Die rein finanzielle Verwaltung fordert von dem Domänenbergbau zunächst nur ihre Buchführung und ihren Zusammenhang mit dem Kassenwesen des Staats.

Der staatswirthschaftliche Gesichtspunkt endlich erscheint auch bei dem Staatsbergbau wesentlich in der Frage nach der Veräußerung desselben und damit nach seinem Rücktritt in die Volkswirthschaft.

Auch hier muß diese Frage sich an die gegebenen Verhältnisse in jedem einzelnen Lande anschließen. Jedoch sind auch hier Princip und Ausführung im allgemeinen zu unterscheiden.

Das Princip ist sehr einfach. Der Bergbau ist eine Unternehmung; der Staat ist seiner Natur nach weder berufen noch

seinem Organismus nach fähig, Unternehmungen zu leiten. Der Bergbau ist daher in den Händen des Staats ebenso wenig berechtigt wie jede andere Unternehmung. Reproductiv wirken, die Vermehrung des Stoffs durch seine Thätigkeit erzeugen wie bei den Forsten, kann auch der Staat beim Bergbau nicht; dafür, daß er rationell producire, sorgen ohnehin die öffentlichen Bergbauordnungen, denen er unterworfen ist wie jeder Private. Es ist daher gar kein Grund vorhanden, daß der Staat die Bergwerke selbst behalte; er soll sie grundsätzlich veräußern. Daß die Monopole eine Ausnahme bilden, soweit sie noch existiren, ist bereits erwähnt. Dieses Gebiet erscheint daher abgeschlossen.

Die einzig übrigbleibende Frage ist dann noch die nach der Art und Weise der Veräußerung. Hier nun ist ohne Zweifel die Natur des Bergbaues maßgebend. Grundsatz ist, daß nur das große Kapital fähig ist, den Bergbau ohne jene Hast des Erwerbes zu betreiben, die zum Raubbaue führt. Die Verwaltung muß daher überhaupt wünschen, daß der Bergbau womöglich durch große Actienkapitalien betrieben werde; und aus demselben Grunde meinen wir, daß der Staat bei seiner Veräußerung der Bergwerke danach streben sollte, sie in die Hände solcher Actiengesellschaften zu bringen, da sie ohne Zweifel die beste Garantie für den ganz rationellen Abbau geben. Es ist gar kein Grund vorhanden, dabei die Bergwerke auf edle Metalle auszunehmen. Uebrigens ist die Sache nicht von großer Bedeutung, da ohnehin die meisten Bergwerke in den Händen von Privatunternehmern sind, und die technischen Grundsätze vollkommen feststehen.

Es ist gerade die Lehre vom Bergbau in der Finanzwissenschaft, der wir die strenge Unterscheidung des finanziellen und verwaltungsrechtlichen Standpunktes zu danken haben. Während Justi noch das Bergregal als eine wesentliche Einnahmequelle ansieht und den mercantilistischen Grundsatz festhält, daß der Staat die Bergwerke auf edle Metalle auch mit Verlust treiben müsse, beginnt mit Jakob, „Finanzwissenschaft", §. 375, und namentlich mit Malchus, „Finanzwissenschaft", I, §§. 19—24, der Gedanke durchzugreifen und auch statistisch nachgewiesen zu werden, daß der Staat veräußern müsse. Rau, „Finanzwissenschaft", I, reich und umsichtig; Aufnahme des Betriebes der Hüttenwerke; höchst verständige Auffassung der Verkaufsfrage (I, §§. 191

—204; die Salzwerke, §§. 201—206, 6. Aufl.); jedoch auch hier vorwiegend kameralistisch. Pfeiffer, „Staatseinnahmen", I, 153, hat nichts Neues. Wagner, a. a. O., hat namentlich die Verkaufsfrage sehr weitläufig behandelt („Finanzwissenschaft", §. 210 fg.). Nur fallen die Salzwerke unter ganz andere Gesichtspunkte, je nachdem ein Monopol besteht. Den reichhaltigsten historischen Stoff über das Bergregal bietet auch hier Mittermaier, „Deutsches Privatrecht", I, §. 241. — In Preußen hat das Princip der Regalität am längsten einen praktischen Sinn gehabt, indem nach dem alten vom „Allgemeinen Landrecht", II, 16, 82, formulirten Grundsatze das Recht, einen Bergbau zu betreiben, nur vom Staate verliehen werden konnte, der letztere aber sich außerdem die ganze Leitung des Bergbaues vorbehält (Directionsbetrieb), was erst mit dem Gesetze vom 21. Mai 1860 beseitigt ist. Rönne, „Staats-Recht", II, §. 433, hat die Gesetzgebung über das Verwaltungsrecht, §. 532 die Bergwerksabgaben, Bergius, §. 21, manche gute Einzelheiten und statistische Mittheilungen; für den Verkauf bereits Krug, „Beiträge über den Naturreichthum des Preußischen Staats", I, 198. In Oesterreich hat das große Berggesetz vom 23. Mai 1854 die Grundsätze des Erwerbes und Betriebes geordnet; das Patent vom 24. October 1856 hat den letzten Rest des Bergregals mit der Aufhebung der Verpflichtung der Bergwerke beseitigt, ihre Production an edeln Metallen der Münze abzutreten. Doch hat dieses Gesetz die „vorbehaltenen Mineralien" der „ausschließlichen Verfügung des Landesfürsten" vorbehalten. S. auch Blonski, a. a. O., §§. 165, 166.

In Frankreich hat die Geschichte des Rechts im Bergwesen seit der Revolution — ein Zurückgehen auf ältere Verhältnisse führt zu weit — zwei charakteristische Stadien durchgemacht, die des Gesetzes vom 28. Juli 1791 und die des Gesetzes vom 21. April 1810. Das erstere erkannte das Eigenthumsrecht des Staats an allen unterirdischen Stoffen, gab aber dem Eigenthümer des Bodens das Recht, bis auf die Tiefe von 100 Fuß zu teufen; das Gesetz vom 21. April 1810, das noch jetzt das eigentliche Bergrecht Frankreichs, beruht seinerseits auf dem Art. 552 des Code civil: „La propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous", stellt aber dann das vollständige Bild des heutigen Bergbetriebsrechts auf, womit es zum Muster für das neue deutsche Bergrecht wird. Das Salz ist nur noch Gegenstand der Besteuerung. Vgl. Hock, „Finanz-Verwaltung Frankreichs", Kap. VII, §. 1, und eine „Vergleichende Uebersicht" von Fleury bei Block, „Dict., v. Mines".

Die Regalität des Bergbaues in England auf Gold und Silber ist gleichfalls jetzt beseitigt; Vocke, „Britische Steuern", S. 146, 147. — Besteuerung des Bergbaues s. unter Steuern.

In Rußland existirt kein eigentliches Bergregal: jeder Eigenthümer des Grundes hat unbegrenztes Recht auf alles, was auf der

Oberfläche und **unter** der Oberfläche sich befindet. Das ist der fundamentale Grundsatz des russischen Eigenthumsrechts. Indessen erscheint das Bergregal noch in der Pflicht der Privaten, alles **Gold** und **Silber**, was sie erhalten, der Regierung abzuliefern gegen Ersatz des Werthes des Edelmetalls. Die Staatsbergwerke und die verschiedenartigsten mit ihnen zusammenhängenden Güter und Industrien sind in Rußland sehr zahlreich. Mit ihnen sind sehr bedeutende finanzielle Operationen verbunden, die bisjetzt der Staatskasse nur Verluste brachten. Dieser Verlust, der im Budget nicht vorkommt, war berechnet bis 3 Mill. Rubel per Jahr. (S. W. **Besobrasof**, „Études. Revenus des mines", Petersburg 1870; „Memoiren der kaiserlichen Akademie der Wissenschaften"; in dieser Arbeit ist eine erste Uebersicht der ganzen Staatshüttenwirthschaft Rußlands dargelegt und die finanzielle Seite dieser Wirthschaft entwickelt.) Das russische Staatsbergwesen ist eine höchst complicirte Verwaltung, in welcher die verschiedenartigsten Staatszwecke verfolgt werden. Die Nachtheile des Staatsbergwesens wurden in den letzten Jahren Gegenstand der besondern Aufmerksamkeit der Regierung; diese Nachtheile entstanden augenscheinlich durch die Befreiung der frühern staatsleibeigenen Arbeiter auf den Hütten, die allein die Staatsproduction vortheilhaft machten. Von der andern Seite waren die Fortschritte der Privatindustrie so bedeutend, daß sie sogar die Lieferungen für die Armee und die Flotte unternehmen konnte. Im Jahre 1872 ist das Princip der allmählichen Veräußerung der Staatsbergwerke durch ein Gesetz anerkannt worden; dieses Gesetz erwartet jetzt seine Erfüllung in nächster Zukunft.

IV. Jagd und Fischerei.

Jagd und Fischerei, insofern sie Gegenstand selbständiger gesetzlicher Ordnungen sind, gehören dem Verwaltungsrecht; insofern sie mit dem Domanialbesitz gegeben sind, erscheinen sie als Nebennutzungen derselben; sie bilden nur insofern einen besondern Gegenstand der Staatsgüter und ihrer Verwaltung, als sie nicht einen integrirenden Theil des sonstigen Besitzes des Staats ausmachen. Sie sind alsdann Eigenthum am Benutzungsrechte: man nennt sie Regalien in dem Sinne, daß man sie als wirthschaftlichen Ausfluß der rechtlichen Selbstherrlichkeit des Staats betrachtet.

Nur in wenigen Fällen kann der Staat ein Jagdrecht selbst benutzen, das ihm anderswo als in den eigenen Forsten zusteht. Die Fischerei wird da, wo der Staat sie auf öffentlichen Gewässern hat, stets durch Private ausgeübt werden müssen. Die

Jagd wird daher eine Quelle der Einnahmen durch Verpachtung; die Fischerei gleichfalls, nur daß bei der letztern die Pacht zugleich den Charakter einer Gewerbesteuer hat. Jagd und Fischerei des Staats aber unterstehen, gerade wie Forstwesen und Bergbau des Staats, dem allgemeinen Verwaltungsrecht und seinen Gesetzen: die Finanzen können gerade hier nur mit dem etwaigen Reinertrag zu thun haben.

Die Jagdlicenzen (Waffenpässe) bilden allerdings eine weit größere Einnahme als die Staatsjagd, sind aber in der That nur eine eigenthümliche Form der Genußsteuer.

Während Sonnenfels, III, 251, noch das Jagdregal als ein Hoheitsrecht des Staats im ganzen Lande, „als eine dem Fürsten vorbehaltene Ergötzung oder auch als ein ausschließliches Nutzungsrecht" ansieht, ist mit unserm Jahrhundert diese Auffassung gänzlich beseitigt, und die Aufhebung dieses Rechts, wo es außerhalb der Staatsforsten besteht, einstimmig gefordert; so schon Jakob, „Finanzwissenschaft", §. 336; dann Lotz, III, 136, und Klüber, „Oeffentliches Recht", §. 356. Malchus scheidet sehr klar Jagdhoheit als Verwaltung der Jagd vom Jagdregal und dem Jagdrecht, I, §. 18, besser als Rau (I, §§. 187—190), wo die Jagd als Nebennutzung der Forste erscheint. Bei Pfeiffer erscheint noch ein „Jagdmonopol", in dem die Vorstellungen wieder gründlich verwirrt werden; I, 217; Umpfenbach hat mit der Berührung der Sache selbst auch jeden Irrthum vermieden. Uebrigens ist das eigentliche Jagdregal wol fast allenthalben verschwunden und die Jagd des Staats steht unter den allgemeinen Jagdgesetzen. Bergius, §. 20, besonders gut über die Aufhebung des alten Jagdregals. Ueber England Martineau, „Geschichte Englands", II, 64; III, 296; IV, 208—214. In England „bringt die Besteuerung (der Jagd) der Staatskasse mehr ein, als in Preußen der ganze Nettoertrag der Jagden in den Staatsforsten beträgt, welche für 1862 zu 34448 Thlrn. angegeben wurde" (S. 220). Wagner im Anschlusse an Rau bietet auch hier in umsichtiger Weise das Beste (I, §. 205 fg.).

Als Regalien (auf fremdem und freiem Boden) existiren diese beiden Quellen der Staatseinkünfte in Rußland nicht. Die Verleihung des Jagdrechts in Staatswäldern gibt einige unbedeutende Einnahmen dem Fiscus, die in den früher beschriebenen Einnahmen der landwirthschaftlichen Domänen begriffen sind; dieses Recht wird von der Regierung verpachtet oder meistens jedem gegen Zahlung für jährliche Eintrittskarten (Abonnement) gestattet. Auf dieselbe Weise werden auch die Fischereien auf den Staatsgewässern benutzt; diese Einnahme bringt dem Budget bis 1 Mill. Rubel ein. Die bedeutendsten sind See-

fischereien (auf dem Kaspischen Meere), sie werden auf lange Termine verpachtet.

V. Gefälle und Anfallsrechte.

Neben dem in den Staatsgütern gegebenen Kapitalserwerbe hat der Staat meist noch eine Anzahl Erwerbsquellen, die sich an die erstern anschließen und die, während sie historisch und juristisch von großer Bedeutung sind, für die Finanzen fast gänzlich verschwinden. Wir fassen sie als Gefälle und Anfallsrechte kurz zusammen.

Der Begriff der „Anfälle" ist so unbestimmt, daß sich mit demselben kaum eine juristische Vorstellung verbinden läßt. In der That erscheinen sie auch nur noch als unverarbeiteter historischer Rest ständischer Entwickelung. Das Wort bedeutet in diesem Sinne die Gesammtheit aller Einnahmen, welche der Staat weder als Staat noch als privatrechtich Berechtigter bezieht, sondern nach den Grundsätzen der feudalen Ordnung entweder als Lehnsherr oder als Grundherr von den nach dem frühern Lehnsrechte Verpflichteten zu erheben hat.

Sie scheiden sich in zwei große Gruppen, die einen wesentlich verschiedenen Charakter haben.

Die erste dieser Gruppen bilden diejenigen Gefälle, welche dem Staate von den Grundherrschaften, deren Lehnsherr der Staat war, geleistet wurden. Dahin gehören im weitern Sinne auch die Gefälle aller Art von bäuerlichen Freigütern, bei denen sehr oft die alte Steuer mit den spätern Gefällen verschmolzen oder verwechselt ist. Die grundherrlichen Gefälle erscheinen da, wo der Staat Grundherr über die auf seinem Grund und Boden wohnenden Hintersassen war, und in dieser Beziehung sind die Verhältnisse des Staats denen der übrigen Grundherren im Princip immer, in Form, Art und Maß sehr häufig gleich.

Während der Lehnsepoche bildeten die Gefälle natürlich einen höchst bedeutenden Zweig der Staatseinnahme. Die lehnsherrlichen Gefälle sind dann aus verschiedenen Gründen zuerst sehr verringert worden, während die grundherrlichen geblieben sind. Die neuere Zeit, die Vertreterin der Selbständigkeit und wirthschaftlichen Freiheit des bäuerlichen Grundbesitzes, hat nun

das Princip durchgeführt, die Grundherrlichkeit überall aufzuheben, und fast in ganz Europa sind die Staaten ihren eigenen Angehörigen darin mit glänzendem Beispiel vorangegangen. Die Gefälle sind dadurch in einzelnen Staaten gänzlich verschwunden, in andern bestehen noch gewisse Reste derselben, deren Verwaltung meistens den Steuerbehörden obliegt. Es kann aber keinem Zweifel unterliegen, daß sie auch hier allmählich einer geordneten Ablösung entgegengehen, da sie neben der gänzlichen Aufhebung der grundherrlichen Gefälle als eine Anomalie erscheinen, bei der nur Form und Zeit der Ablösung, nicht aber die letztere zweifelhaft sein kann.

Diese neueste Entwickelung, im höchsten Grade segensreich für alle Staaten Europas, hat daher ein ganzes, einst sehr wichtiges Gebiet aus der Staatslehre verschwinden lassen, in welchem die Finanzwissenschaft und die Verwaltungslehre auf das innigste miteinander verschmolzen waren. Das Rechtssystem, welches jenen Rest der Grundherrlichkeit beseitigt hat, ist das der Grundentlastung. Allerdings hängt die Grundentlastung innig mit der Finanzverwaltung zusammen, theils indem die letztere die Entlastungsbeträge für die Entschädigungskapitalien (Grundentlastungsobligationen) erhebt, theils indem sie die Verzinsung und Amortisation garantirt. Doch ist das Ganze theils eine specifisch deutsche und österreichische Einrichtung, theils je nach den Ländern sehr verschieden; endlich ist es keine dauernde Aufgabe, sondern wird in wenigen Jahrzehnten vollständig gelöst sein. — In Rußland bestehen die Gefälle im alten Sinne nicht mehr; die Ablösungen der Bauergüter sind feste, aber ablösbare Renten. Auch hat die Regierung statt der Waldservituten den Gemeinden einige Waldtheile angewiesen. Es ist in dieser Beziehung die Hauptfrage so wenig unklar oder bestritten, daß man die Frage und den Gegenstand selbst in Princip und gesetzlicher Anordnung als definitiv erledigt betrachten kann, und daß das bereits Geschehene die feste Richtschnur für dasjenige gibt, was noch zu thun übrigbleibt. In jedem Falle steht fest, daß der Gesichtspunkt der bloßen finanziellen Einnahme sich dem des volkswirthschaftlichen Rechts hier in jeder Rücksicht unterordnet.

Die zweite Gruppe enthält alle diejenigen Einnahmen,



welche der Staat unter der Kategorie der **Geldstrafen** oder **Bußen** bezieht. Sie bilden den Uebergang von der Staatswirthschaft zur Rechtspflege, indem ihr Princip mit der Finanzverwaltung gar nichts zu thun hat, sondern nur ihr Betrag in die Einnahmen des Staats fällt. Dieses Gebiet bildet daher auch keinen Theil der Finanzwissenschaft. Es muß genügen, es hier aufgeführt zu haben.

Neben diesen Gefällen erscheinen die **Anfallsrechte** des Staats als eine weitere Einnahmequelle, die stets als eine außerordentliche erscheint.

Der Staat als allgemeine Persönlichkeit tritt stets da als privatrechtlicher Nachfolger auf, wo keine einzelne Persönlichkeit mehr ein Recht zur Nachfolge aufzeigen kann. Der Erwerb durch Anfall ist nun zwar im einzelnen in den verschiedenen Staaten verschieden bestimmt, allein im allgemeinen beruht er auf dem angegebenen Grundsatze. Der Staat macht daher durch dieses Recht eine Einnahme, die man als außerordentliche bezeichnen muß. Von besondern Grundsätzen für die Verwaltung solcher Erwerbe kann nun um so weniger die Rede sein, als das Object, wenn es in Güterkapitalien besteht, unter die Principien für Staatsgüter oder Gewerbe fällt; besteht es in Geldkapitalien, so wird es naturgemäß als Einnahme der Kasse in Rechnung gebracht, wo es erhoben wird, und mit den übrigen Einnahmen verwendet. Unbedeutend ist es immer.

Es ist natürlich, daß das ganze Gefällwesen in den verschiedenen Staaten sehr verschieden ist und daher der Regel nach auch besondere Grundsätze und Einrichtungen dafür bestehen. In **Frankreich** kann das Gefällwesen gar nicht mehr vorkommen. In den deutschen Staaten sind die Gefälle dem Namen wie dem Ertrage nach sehr verschieden; s. **Rau**, §. 156 fg. In **Oesterreich** sind die Gefällverhältnisse wieder innerhalb der einzelnen Provinzen sehr abweichend und haben noch keine wissenschaftliche Darstellung gefunden. Doch ist die Summe, welche durch Gefälle einkommt, sehr bedeutend. Manche Unklarheit entsteht auch hier durch den Ausdruck, indem man namentlich in Oesterreich als Gefälle sehr häufig sowol verschiedene Gebühren als verschiedene Formen der Verzehrungssteuer bezeichnet. Uebrigens ist das ganze Gebiet im Verschwinden begriffen. Vgl. über die Bedeutung des Wortes für Oesterreich **Dessary**, a. a. O., §. 25. Ueber die Jura fisci s. **Sonnenfels**, §. 111; **Malchus**, §. 31. **Rau**, I, §. 157 fg. Es kann keine Aufgabe der Finanzwissenschaft sein,

die Geschichte um der Geschichte willen darzustellen. Für die Gegenwart hat das Verschwinden der alten Gefälle nur noch ein meist örtliches Interesse. Uebrigens ist in einigen Staaten die Einnabme daraus nicht ohne Bedeutung. In Preußen gaben die Gefälle aller Art 1849 noch 3,974000 Thlr.; gegenwärtig nur noch 4—500000 Thlr. In Würtemberg 1845—47 für 1,476000 Fl. Zehnten und 594000 Fl. zinspflichtige Güter, die aber jetzt fast ganz abgelöst sind. S. auch Pfeiffer, „Staatseinnahmen", I, 171 fg. Wagner hat die Gefälle nur als die Einnahme aus dinglichen Rechten aufgefaßt; ohne Beziehung auf die wahre Natur derselben als Reste der alten Reichsherrlichkeit werden sie schwerlich richtig verstanden werden. „Finanzwissenschaft", I, §. 183. Die Geschichte der Grundentlastung und damit der Befreiung von den Gefällen aller Art für England, Frankreich und Deutschland mit allen Quellen bei Stein, „Innere Verwaltung", Bd. 7, Entwährungslehre; für England vgl. außer Gneist besonders Bocke, „Britische Steuern", S. 161—165 (die Juden als Theil der Domänen in England) und die „Geschichte der Lehnshoheit", S. 166 fg.

Was die Geldstrafen betrifft, so verweisen wir über das Princip derselben auf Stein, „Polizeirecht" („Innere Verwaltung", Bd. 4). Die Entscheidung über die ganze Frage, die der Finanzwissenschaft nicht gehört, ist ein Theil der innern Verwaltungslehre. Das „Gefällengericht" in Oesterreich ist ein neben dem Verwaltungsgerichtshof bestehender Rest früherer Zustände, dessen Aufhebung man, wie es scheint, seinerzeit vergessen hat. Es lebt nur noch fort in dem ebenso unklaren Begriff der „Gefällsübertretungen", welche jetzt dem Steuerrecht angehören, und auf eine Organisirung des Steuerstrafrechts warten. S. übrigens über das noch Bestehende Blonski, „Finanzgesetzkunde", §. 124 (Uebertretungen gegen Monopolsvorschriften, a. a. O. Hauptgesetz vom 11. Juli 1835, für Monopole noch in Gültigkeit.

Das Heimfallsrecht theils bei Erbschaften, theils bei Auswanderungen bildete bekanntlich früher eine nicht unbedeutende Einnahmequelle für die Finanzen. Sein Grund war aber kein wirthschaftlicher, sondern ein rechtlicher; der Staat hatte dieses Recht als oberster Lehnsherr gegenüber den aussterbenden Vasallen und als Grundherr gegenüber den einzelnen Unterthanen. Jetzt sind diese Rechte weggefallen, und das Anfallsrecht ist auf ein sehr beschränktes Maß zurückgeführt. Uebrigens bestehen hier noch manche Reste aus den Rechten früherer Zeit, die man wol am besten mit Malchus (I, §. 44) als Fiscalrechte (Jura fisci) bezeichnen kann. Sie sind ohne Bedeutung für die Staatswirthschaft, oft aber höchst lästig für die Einzelnen und daher am besten soweit als möglich zu beseitigen. Die Finanzwissenschaft hat sich damit fast gar nicht beschäftigt; in der That erscheint das Ganze als eine Angelegenheit der Finanzprocuratur. Nur Eine Form des Anfalls wird mit der Zeit von großer Bedeu-

tung werden; das ist der Heimfall der Eisenbahnen nach Aufhören der Concessionsdauer. Indessen ist die Frage noch für manches Jahrzehnt nicht praktisch (s. unten).

In Rußland ist trotz der ungeheuern Ausdehnung des Reichs das Ergebniß dieses Rechts sehr unbedeutend (70000 Rubel).

III. Die Unternehmungen des Staats.

Begriff der Staatsunternehmung.

Neben dem Verwaltungsvermögen und den Domänen bilden nun die Unternehmungen des Staats das dritte Gebiet der Finanzverwaltung, in welchem die Finanzen mit ihrem Kapital eine Einnahme für den Staat zu bilden suchen. Und im allgemeinen muß man sagen, daß das dritte Gebiet mehr und mehr in demselben Grade in den Vordergrund tritt, in welchem die Staatsdomänen an Bedeutung verlieren. Es wird daher nothwendig, die Staatsunternehmungen nicht mehr nebensächlich in der Finanzverwaltung zu behandeln, wie dies bisher geschehen.

Unter den Unternehmungen des Staats verstehen wir die Verwendung eines bestimmten Geldkapitals des Staats, welche durch die Wahrscheinlichkeit eines Ertrags desselben hervorgerufen wird.

Da nun der Staat der Kapitalist ist und über die größten Productionskräfte verfügt, so scheint es, daß er vor allem berufen sei, in solchen Unternehmungen die Quelle seines Einkommens zu suchen.

Dennoch hat er es nie gethan, und Theorie und Praxis sind darüber einig, daß er es im allgemeinen nicht thun soll. Es ist überflüssig, die Einzelgründe dafür zu wiederholen. Fest steht, daß ihm die erste Grundlage aller gewerblichen Productivität, das Interesse an der individuellen Kapitalbildung, sowol wie die zweite, die Furcht vor dem Verluste seines Kapitals, fehlen. Mit beiden wird er unfähig, in berechtigter Concurrenz gegenüber andern Einzelunternehmungen aufzutreten. Geschichte und Wissenschaft schließen daher den Staat vom Einzelgewerbe aus; darüber ist man einig, seitdem überhaupt die Finanzwissenschaft die Frage nach den Privatunternehmungen

in derselben aufgestellt hat. Dennoch wird ein gewisser Kapitalsbetrieb für ihn unabweisbar, und es kommt mit unserer Zeit, in welcher diese Kapitalsanlagen namentlich im Communicationswesen in bedeutsamer Weise zunehmen, darauf an, ob es möglich ist, für diese Bewegung gegenüber dem obigen Princip eine Grenze festzustellen.

Diese Grenze ist da, und sie liegt im Wesen des Staats selber. Jedes gewerbliche Unternehmen ist ein selbständiges und erfüllt sich in seiner eigenen Kapitalbildung. Der Staat aber in seiner Wirthschaft ist eine große Einheit, in welcher alle einzelnen Momente sich gegenseitig bedingen und erzeugen sollen. Wenn daher der Staat dennoch gewerbliche Unternehmungen in irgendeiner Form aufstellen muß, so dürfen es nie solche sein, die ihren Zweck in ihrer eigenen Kapitalsbildung haben. Der Staat darf nur solche Unternehmungen beginnen, die selbst wieder als Bedingungen und Theile seiner verwaltenden Arbeit erscheinen. Nicht sein gewerblicher Gewinn, sondern das Bedürfniß seiner Verwaltung gibt ihm die Berechtigung zu solchen Unternehmungen.

Damit ist das Gebiet der letztern sowie ihre äußere Begrenzung schon materiell ein begrenztes. Allein das Wesen des Staats fordert noch ein zweites.

Der Staat ist mit allem was er hat und thut, für die Gemeinschaft da, deren Persönlichkeit er ist. Da nun, wo er ein bestimmtes Kapital dauernd als Anlage für die Bedürfnisse der Gesammtheit seiner Angehörigen verwendet, entsteht das, was wir eine Verwaltungsanstalt nennen. Es folgt daraus, daß, wenn der Staat innerhalb der obigen Grenze gewerbliche Kapitalsanlagen macht, dieselben nur in der Weise berechtigt sind, daß aus solchen Anlagen eines gewerblichen Kapitals sich wenigstens die Möglichkeit ergebe, eine Anstalt der Verwaltung zu werden. Jede Kapitalsanlage desselben, die für die Dauer bestimmt ist, ist daher falsch, wenn sie nicht darauf berechnet ist, mit der Zeit eine Verwaltungsanstalt zu bilden. Und deshalb muß gesagt werden, daß es keine für die Dauer bestimmte gewerbliche Kapitalsanlage des Staats geben sollte, mag sie sonst so viel Ertrag gewähren als sie will, wenn sie nicht fähig ist, von der Anlage zur Anstalt überzugehen.

Es folgt daraus, daß bei allen Unternehmungen des Staats der Gesichtspunkt des Privaterwerbs und selbst der des finanziellen Ertrags als ganz untergeordnet anerkannt werden müssen. Wie das geschieht, wird sich unten im Einzelnen zeigen. Seinem Grundgedanken nach aber enthält es das, was wir den höhern, staatswirthschaftlichen Gesichtspunkt derselben nennen.

Es ergibt sich daraus endlich das sehr wichtige Princip für die Bestimmung und die Höhe des Erträgnisses solcher gewerblichen Staatsanlagen. Solange dieselben noch den Charakter einer gewerblichen Investition tragen, werden sie streben, wenigstens den gewöhnlichen Zinsfuß jedes gewerblichen Kapitals zu erzielen. Sowie sie dagegen zu Staatsanstalten übergehen, wird ihr Erträgniß sich nicht mehr nach den Gesetzen richten, welche diesen Zinsfuß beherrschen, sondern nach ihrem Werthe für das Bedürfniß der Gesammtheit. Das, was nun der Einzelne für die Benutzung einer solchen Anstalt zahlt, nennen wir eine Gebühr. Alle gewerblichen Anlagen des Staats sollen daher so eingerichtet werden, daß ihr finanzielles Ergebniß auf der Zahlung der Gebühren statt auf der Herstellung einer finanziellen Verzinsung beruht, und diese Gebühren müssen so bemessen werden, daß finanziell ein solches Unternehmen gegenüber dem Gebührenerträgniß auch mit Verlust arbeitet, wenn das staatswirthschaftliche Interesse es verlangt. Das ist der Punkt, auf welchem diese Unternehmungen mit dem folgenden Gebührenwesen zusammenhängen.

Diese Auffassung der Staatsunternehmungen schließt nun aber eine Menge sehr verschiedener Kapitalsverwendungen von seiten des Staats in sich, und es ist daher nothwendig, das in der Sache liegende System zum Ausdruck zu bringen, um die erstere durch das letztere klar zu machen. In diesem Sinne zerfällt das ganze Gebiet der staatlichen Unternehmungen in drei Theile je mit ihrem specifischen Unterschiede. Der erste Theil besteht in dem, was wir eine gewerbliche Betriebsanlage nennen; der zweite Theil enthält die Geldgeschäfte des Staats; der dritte wird aus den eigentlichen Staatsanlagen gebildet, die dann zu Anstalten übergehen.

Man kann nun gleich hier sagen, um die Verbindung mit der frühern Auffassung festzuhalten, daß das ganze Gebiet der

gewerblichen Betriebsanlagen vorwiegend dem kameralistischen Standpunkt untersteht, das Gebiet der Geldgeschäfte dem vorwiegend finanziellen, das der Anlagen dagegen dem staatswirthschaftlichen. Es wird das im Einzelnen gleich näher bezeichnet werden. In allen drei Gebieten aber können wir, wenn das Obige feststeht, die Einzelheiten dem betreffenden Fache überlassen.

Adam Smith ist wol der erste, der sich ganz entschieden gegen die Gewerbe als Einnahmequelle der Finanzen ausgesprochen hat (Buch 5, Kap. 2): „Es gibt kaum zwei Dinge, die ihrem Wesen nach so verschieden sind als die Natur eines Kaufmanns und die des Souveräns.“ Say folgte ihm in dieser Ansicht (7, Kap. 26). Die Lehre von den Staatsgewerben blieb von da an nur noch in der Kameralwissenschaft heimisch; soweit die gewerblichen Unternehmungen der Staaten durch das öffentliche Wohl geboten sind, gehören sie nunmehr der Verwaltungslehre, und der allgemeine Grundsatz gilt durchgreifend, daß keine gewerbliche Unternehmung eines Staats mehr um des bürgerlichen Erwerbs, sondern nur um eines höhern Zweckes willen hergestellt werden darf, dem der Erwerb nöthigenfalls unterzuordnen ist. Die deutsche Literatur folgte ganz der Initiative Adam Smith's. Schon bei Malchus sind sie ganz verschwunden; Pfeiffer wiederholt a. a. O. das Allgemeine, S. 99; specielle Angaben S. 101. Rau hat dagegen wieder das entschiedene Verdienst, die ganze Lehre, wenn auch vom beschränkten Standpunkte der Kameralwissenschaft, als Einnahmegebiet in die Finanzen zurückgeführt zu haben, ein Standpunkt, den Wagner („Finanzwissenschaft“, 3. Aufl., S. 253) wenn auch nicht von einem beherrschenden Gesichtspunkte aus, doch in Beziehung auf das Material wie auf einzelne Erwägungen in inniger, wohlmotivirter Verbindung mit den Domänen in vortrefflicher Weise weiter geführt hat. Was er über das Handels- und das Bankgeschäft des Staats sagt (§. 259 fg.), beruht dagegen auf Verwechselung theils der Anstalten, theils der Geldverwaltung mit gewerblichen Unternehmungen.

I. Gewerbliche Kapitalsanlagen.

Bei den gewerblichen Kapitalsanlagen beruht das Verständniß derselben wesentlich auf ihrer systematischen Unterscheidung, Betrieb und Erfolg dagegen wesentlich auf fachmännischer Bildung. Das erstere gehört in die Finanzwissenschaft, das zweite in die neuere Kameralistik. Das erstere muß daher das letztere voraussetzen; jedes Eingehen auf dasselbe würde von der Finanzwissenschaft entweder zu viel oder zu wenig fordern.

Alle gewerblichen Kapitalsanlagen erscheinen nämlich theils als Betriebsanlagen für die Staatsgüter, theils als Betriebsanstalten für die Verwaltungsgüter, theils als Herstellungen für gewisse Arten der Besteuerung durch die Monopole des Staats, wo solche noch vorhanden sind.

Die Anlagen von Kapitalien des Staats für den Betrieb der Staatsgüter haben keinen staatswirthschaftlichen allgemeinen Zweck, sondern dienen nach allgemeinen gewerblichen Regeln dazu, um die privatwirthschaftliche Ertragsfähigkeit gewisser Staatsgüter zu erhöhen oder zu sichern. Ihr Ertrag liegt daher nicht in ihrer eigenen Production, sondern in der dieser Staatsgüter selbst. Ihre Nothwendigkeit, ihre Anlage und ihre Verwendung sind Sache der fachmännischen gewerblichen Bildung, der Technik. Für die Finanzverwaltung gehören sie in ihrer Beurtheilung der höhern Kameralistik. Im Budget erscheinen sie nur als Positionen der Ausgaben; ihre Einnahme ist in den Einnahmen aus dem Betriebe des ganzen Zweigs der Staatsgüter enthalten, dem sie angehören. Die Benutzung durch das Publikum ist naturgemäß ausgeschlossen.

Zu solchen Betriebsanlagen gehören namentlich die Hüttenwerke für den Bergbau, Sägemühlen u. s. w. für das Staatsforstwesen u. s. w.

Wo dagegen die Verwaltung des Staats bestimmter Producte nothwendig bedarf, da hat sich, seitdem dieselbe sich selbstständig entwickelt hat, das Bedürfniß geltend gemacht, solche Producte durch eigene staatliche Gewerbsanlage zu erzeugen. Der Grund dafür lag wesentlich in der Nothwendigkeit, die Verwaltung nicht von der Privatindustrie, ihrer Lieferungskraft und ihren Interessen abhängig zu machen. So entstanden die eigentlich staatlichen Industrien, deren wesentlicher Unterschied von der Privatindustrie darin bestand, daß sie nie für das allgemeine, sondern nur für das Verwaltungsbedürfniß des Staats und nach den Vorschriften des letztern arbeiten. Es ist denselben daher gemeinsam, daß sie erstens stets dem betreffenden Verwaltungszweige in Organisation und Administration angehören, für welches sie arbeiten, zweitens, daß sie nie auf Ertrag berechnet sind, und daher auch keine Verrechnung ihrer Einnahme zulassen. Die Verfassungsepoche hat sie daher bestimmten

Ministerien überwiesen, in deren Budget sie erscheinen. Dahin gehören namentlich die Waffen- und Pulverfabriken, die Druckereien, zuweilen auch Schiffsbauanlagen und Aehnliches.

Die neue Entwickelung der Privatindustrie nun, welche sich vollkommen fähig zeigt, auch diese Bedürfnisse der Verwaltung zu befriedigen, hat nun die Frage erzeugt, ob der Staat nicht auch diese Production der letztern überlassen und an die Stelle des eigenen Betriebs das Princip der contractlichen Lieferung setzen solle. Die Natur der Sache nun bringt es mit sich, daß darüber kein allgemeines Princip im Einzelnen durchgeführt werden kann. Wohl aber steht fest, daß in gewissen Gebieten der Production die Verwaltung sich nie ganz auf die Privatindustrie verlassen kann. Sie muß ihre Unabhängigkeit gegenüber den Gefahren und Schwankungen, welche die letztere stets bedrohen, unbedingt aufrecht erhalten. Es ist daher allerdings anerkannter Grundsatz, daß die contractliche Lieferung allenthalben da eintritt, wo es sich um die Rohstoffe handelt, und daß sie, soweit es sich mit der Sicherung des Bedarfs verträgt, allenthalben versucht werden soll, wo die Verwaltung bestimmter Producte bedarf, deren Herstellung durch das Einzelgewerbe gesichert erscheint. Dagegen folgt, daß die eigene Production des Staats niemals aufgegeben werden darf, wo es auf die entsprechende Qualität der Producte ankommt. Das Hauptbeispiel bietet dafür die Verwaltung des Heerwesens. Jedoch soll es keinen Punkt geben, auf welchem die belebende Kraft der Privatconcurrenz auch von einer solchen Staatsindustrie absolut ausgeschlossen wäre (Schießbedarf), während die letztere allenthalben aufhören soll, wo die erstere zu genügen im Stande ist (Papierlieferungen, Tuchlieferungen u. s. w.).

Was schließlich die Monopolsproduction betrifft, so ist, wo solche noch besteht, nichts darüber zu sagen, als daß dieselbe zwar rechtlich der Privatconcurrenz entzogen ist, aber wirthschaftlich nicht. Denn es steht fest, daß auch bei den Monopolsproducten der Consum und damit die Steuereinnahme des Staats steigt, je billiger und je besser die Monopolsindustrie arbeitet. Hier ist daher nur die fachmännische Leitung die Grundlage, aber die Gesetze der Volkswirthschaft, und nicht die

der Staatswirthschaft entscheiden über den finanziellen Erfolg derselben.

II. Kapitals- und Geldgeschäfte des Staats.

Bei den Geldgeschäften des Staats ist es nun vor allem nothwendig, sich über den eigentlichen Begriff derselben zu verständigen, zuerst um dieselben nicht mit demjenigen zu vermischen was wir die Geldverwaltung genannt haben, und dann um den Punkt klar zu machen, wo dieselben in das Gebiet der Staatsanstalten hinüberführen. In der That empfangen sie erst hier ihre ganze Bedeutung.

Ein Geldgeschäft des Staats im eigentlichen Sinne des Worts entsteht nämlich erst da, wo der Staat ein selbständiges Geldkapital dazu bestimmt, durch seine geschäftsmäßige Verwendung ihm einen Reinertrag in Geld zu bringen. Was nicht dazu angelegt wird, ist kein Geldgeschäft, sondern gehört der Geldverwaltung.

Es ist daher die Benutzung des Credits des Staats bei einer Bank kein Geldgeschäft. Ebenso wenig ist eine Anleihe ein Geldgeschäft, oder auch eine finanzielle Operation der höchsten Geldverwaltung mit einem abgeschlossenen Zweck. Auch ist eine Anleihe bei einer Bank noch kein Geldgeschäft, sondern gehört dem Staatsschuldenwesen. Auch das Münzregal enthält kein Geldgeschäft, sondern ist ein Verwaltungszweig, wie auch der Verkauf von Staatsgütern kein Geldgeschäft ist, obwol alle diese Acte der Geldverwaltung „geschäftsmäßig" durchgeführt werden müssen. Endlich sind weder die bankmäßige Verwaltung des Geldhaushalts des Staats, sei es direct wie in England, oder indirect wie in Frankreich, noch auch die Emission von Papiergeld Geldgeschäfte, sondern die letztere ist stets eine Creditoperation, in welcher gegenwärtige Bedürfnisse mit künftigen Einnahmen in einer besondern Form gedeckt werden. Die Geldgeschäfte fordern vielmehr stets ein für den Gelderwerb bestimmtes und zu diesem Zweck dauernd angelegtes Kapital des Staats, und diese eigentlichen Geldgeschäfte haben nun drei sehr wichtige Formen, von denen die letztern beiden direct in das Staatsanstaltenwesen hinüberführen. Es sind das die Betheiligungen

des Staats mit einem bestimmten Kapital, dann die Subventionen, und endlich die Investitionen.

Man kann diese drei Formen des Geldgeschäfts des Staats nun allerdings theoretisch streng scheiden; in der Praxis aber gehen sie gerade in den wichtigsten Fällen ununterscheidbar ineinander über.

a) Die Betheiligungen des Staats erscheinen da, wo der Staat durch Einlage eines bestimmten Geldkapitals Theilnehmer an irgendeinem, einer privaten Persönlichkeit oder Gesellschaft angehörigen Unternehmen wird. Die eine Hauptform ist dabei natürlich die Betheiligung mit einem Actienantheil, und damit ist der Staat bei derselben allen Möglichkeiten unterworfen, denen jede Actiengesellschaft ausgesetzt ist. Die zweite Hauptform ist die eines Staatsvorschusses an eine große Unternehmung; die dritte ist die der Sequestration einer solchen, welche dann zuletzt nichts ist als eine Form der Steuerexecution. Jede dieser Formen muß für sich betrachtet werden.

Was zunächst die Betheiligung an der Gründung eines Unternehmens betrifft, so ist sie eine doppelte. Entweder sie erscheint als Kapitalsanlage durch Betheiligung am Actienkapital, oder als Betheiligung am Reingewinn. Die Betheiligung durch Kapitalsanlage kann, da die ganze Staatswirthschaft darauf beruht daß jede Einnahme des Staats ihre budgetmäßige Bestimmung hat, nur durch ein eigenes Gesetz bewilligt werden. Eine solche gesetzmäßige Bewilligung einer Betheiligung an einem Actienkapital aber hat jedenfalls zu ihrer staatswirthschaftlichen Voraussetzung, daß dieselbe sich auf Unternehmungen bezieht, deren Bestehen und Entwickelung einem allgemeinen und großen Bedürfnisse der Volkswirthschaft entspricht, und das ohne eine solche Betheiligung nicht zu Stande kommen oder dem Interesse des Staats dienstbar erhalten werden kann. Ob das nun der Fall ist oder nicht, darüber kann nicht mehr die Finanzwissenschaft im Einzelnen entscheiden, sondern nur die gesetzgebende Gewalt, welche ja auch die Ausgaben selber aufzubringen hat. Solche Fälle sind z. B. die Betheiligung der holländischen Finanzen an der Maatschappij, die Betheiligung Englands am Suezkanal, die Betheiligungen an der Gründung von Staatsbanken zur Ordnung des Geldwesens, die Betheili-

gungen an der Gründung von Eisenbahn- und Kanalgesellschaften und Aehnliches. Es läßt sich darüber nichts allgemein Gültiges sagen, da diese Betheiligung stets von dem Werthe derjenigen Unternehmungen für die gesammte Volkswirthschaft abhängt, welche durch das betreffende Kapital hergestellt werden sollen. Fest steht nur, daß keine Betheiligung stattfinden darf blos wegen der Wahrscheinlichkeit eines finanziellen wenn noch so hohen Erträgnisses. Dabei aber kann man gleich hinzufügen, daß, wo demgemäß solche Betheiligungen wirklich stattfinden, jede Finanzgesetzgebung schon von vornherein den Fall ins Auge zu fassen hat, daß eine Zeit kommen muß, in der derartige Unternehmungen einmal ganz dem Staate anheimfallen. Danach soll sich das betreffende Gesetz sowol in dem Zugeständniß der Betheiligung selbst als in der Höhe der Summen und den übrigen Bedingungen derselben richten.

Uebrigens nehmen die Actien einer solchen Betheiligung den Charakter und das Recht der Activa des Staats gegenüber der Belastung der Budgets durch ihre Einzahlung an. Deshalb kann man sie nicht als (freien) Staatsschatz bezeichnen. Ihre Beurtheilung ist Sache der höhern Kameralistik, ihr Rechnungswesen gehört der Buchführung des Staatsschuldenwesens.

Die zweite der obigen Formen entsteht nun da, wo sich der Staat für die Emission einer Geldunternehmung eine Betheiligung am Reingewinn ohne Kapitalsanlage zusichern läßt, wie bei den deutschen Zettelbanken. Der Grund einer solchen Betheiligung besteht darin, daß jener Antheil am Reingewinn als Preis für die Ueberlassung des Rechts auf Emission von Papiergeld und damit als Theilnahme an der Verwerthung des Gewinns erscheint, der durch solche Emissionen für eine Bank erwächst. Die Form und das Maß, in welchen dieser Antheil bestimmt wird, sind verschieden, das Princip ist stets dasselbe. Da hier die Finanzen ohne selbständige Kapitalsverwendung eine Einnahme machen, so gehört dieses ganze Gebiet in die Lehre vom Bankwesen.

Einen andern Charakter haben die Staatsvorschüsse. Sie erscheinen in doppelter Form; einerseits als wirkliche Vorschüsse, andererseits als Stundung von Staatsforderungen, namentlich von Steuern. Alle Staatsvorschüsse sind Geldgeschäfte, welche

im Unterschiede von den Betheiligungen nicht mehr auf einem Gesetze, sondern auf dem Verordnungswege beruhen. Dabei sollte es unabweisbarer Grundsatz werden, daß solche Vorschüsse niemals durch eine Verordnung des Finanzministers, sondern nur durch eine Reichsverordnung gemacht werden dürfen (s. Bd. 1). Darüber bestehen leider noch keine festen Regeln. In der That aber wird in der Wirklichkeit ein solcher Vorschuß an Privatunternehmungen nur gegeben, wenn die Noth, in welcher die einzelne Unternehmung sich befindet, zu einer allgemeinen Störung der Volkswirthschaft zu werden droht. Daher sind die Verordnungen welche Vorschüsse bewilligen, ihrem Wesen nach stets Nothverordnungen; als solche bedürfen sie dann stets der nachträglichen Genehmigung (s. Bd. 1) und das Motiv für diese Genehmigung darf nie die Noth der einzelnen Unternehmung, sondern nur der Nachweis einer allgemeinen, aus der letztern drohenden Gefahr sein. Dabei hat, während die Staatswirthschaft den Vorschuß bewilligt, die Finanzwirthschaft ihrerseits die Grenzen desselben stets in der Deckung des Vorschusses zu suchen; ungedeckte Vorschüsse sind nie gestattet, und das Finanzministerium ist für dieselben verantwortlich.

Was endlich die Sequestrationen betrifft, so sind dieselben nichts anderes als die Anwendung des bürgerlich-rechtlichen Executionsverfahrens für fällige Steuerzahlungen, und müssen die Grundsätze der erstern für die letztern gelten.

Daß nun bei allen diesen Formen der Staat für seine Betheiligung irgendeinen Antheil auch an der Verwaltung solcher Unternehmungen fordern muß, ist an sich klar. Die Regel dabei muß die sein, daß ein solcher Antheil nicht in dem bloßen Recht jedes andern Actionärs oder Gläubigers bestehen kann, sondern eine directe Theilnahme an dem leitenden Organismus enthalten muß, was wieder entweder durch Aufstellung eines ständigen Regierungsvertreters oder außerordentlicher Commissionen geschehen kann. Das erstere wird dann regelmäßig da der Fall sein, wo sich der Staat bei der Gründung entweder an dem Actienkapital oder an dem Reingewinn betheiligt; alsdann aber hat der Vertreter der Regierung stets neben dem rein finanziellen Interesse des Staats auch das Verwaltungsinteresse desselben bei den Maßnahmen solcher Gesellschaften zu vertreten, wodurch die

Stellung solcher „Commissionen" stets eine andere wird als die der übrigen Leiter der Gesellschaftsverwalter. Die beiden Hauptbeispiele dafür sind die Gründung von Eisenbahnen und Kanälen, und die Gründung von Banken mit dem Recht auf Emission von Staatspapiergeld. Hier ist der Punkt, wo sich die ganze Frage nach den Betheiligungen an die Frage nach dem Staatsregal (Eisenbahnregal und Papiergeldregal) anschließt, auf die wir unten zurückkommen.

Es ist unzweifelhaft das Verdienst A. Wagner's, der Darstellung der „Geld- und Bankgeschäfte" des Staats ihren wol dauernden Platz in der Finanzwissenschaft gegeben zu haben (3. Aufl., Bd. 1, §. 259 fg.), wie Wagner überhaupt sich dadurch auszeichnet, daß er die Bankfrage mit der Betrachtung der Finanzen und des Staatscredits im allgemeinen in seiner „Grundlegung" und seinen andern werthvollen Schriften über Zettelbanken zuerst und dauernd zu verbinden gewußt hat. Freilich hat er sich in seiner Finanzwissenschaft hierfür blos auf das Verhältniß zu den Banken beschränkt. Etwas resultatlos wird dabei sein Ergebniß (§. 261) wenn er sagt, daß die „allgemeinen Gründe für und wider nicht allein entscheiden können", sondern daß das ganze Geldgeschäft zwischen Staat und Bank stets „nach der concreten politisch-finanziellen Lage" zu bestimmen sei. Gewisse feste Grundsätze bleiben denn doch auch dabei allgemein gültig; sie sind im Obigen angedeutet und gelten wesentlich auch für das Folgende. Die Lehre von Vorschüssen, Subventionen und Investitionen fehlt bei ihm. Allerdings bedarf das ganze Gebiet einer selbständigen eingehenden Bearbeitung, welche die allgemeine Finanzwissenschaft denn doch nicht geben kann.

b) Unter den Begriff der Subventionen der Finanzen fallen nun alle diejenigen Ausgaben des Finanzwesens, welche einer dritten selbständigen Persönlichkeit, Einzelnen oder Gesellschaften, zum Betriebe von Leistungen verschiedener Art im allgemeinen zunächst wirthschaftlichen Interesse, aber stets unter Berechnung ihrer Verzinsung und Rückzahlung verliehen werden. Das letztere ist es, was sie am letzten Orte finanziell zu Kapitalsanlagen des Staats macht. Der Regel nach wird man dabei an große Gesellschaften denken, deren Kapitalsanlage zugleich einen öffentlichen Zweck enthält, obgleich sie durchaus nicht auf dieselben beschränkt sind. Bei den letztern jedoch tritt der finanzielle Charakter ganz bestimmt hervor, und hier muß man, wie bei den Betheiligungen, zwei wesentlich verschiedene Formen scheiden. Das erste umfaßt die Ueberlassung des Staats

von bestimmten Rechten, Gütern und Leistungen zur Anlage und Betrieb eines Unternehmens, das zweite bezeichnen wir kurz als die Zinsengarantien.

1) Die Subventionen von Unternehmungen unterscheiden sich von den Betheiligungen dadurch, daß sie nicht in der Ueberlassung eines bestimmten Kapitals an das Unternehmen bestehen, sondern in der Ueberlassung des Werthes, den die als Subvention bewilligten Rechte, Güter und Leistungen des Staats für die Herstellung der Anlage solcher Unternehmungen haben. Dieselben sind nun äußerst verschieden, und fordern eine ganz selbständige Behandlung, bei welcher dann die streng fachmännischen Erwägungen der höhern Kameralistik mit ihrer ganzen Bedeutung eintreten; ein Punkt, auf welchem die letztere ihren ganzen praktischen Werth zu zeigen vermag. Doch lassen sich für die allgemeine Finanzwissenschaft schon jetzt wol die drei Hauptkategorien aufstellen, an die sich dann das Einzelne in fachmännischer Hinsicht für eine Specialarbeit anschließen wird.

a) Die erste derselben ist die Bewilligung eines Steuernachlasses für das Unternehmen, der entweder der Nachlaß einer bestimmten einmaligen Steuer, wie der Emissionsbesteuerung von Werthpapieren durch Nachlaß des Stempels, oder der Uebertragungssteuer bei dem Erwerb von Immobilien oder in einer dauernden Steuerbefreiung wie bei dem Nachlaß der Einkommensteuer auf die Coupons, der Grundsteuer für die Grundstücke, oder der gewerblichen Steuer auf das etwa erworbene Kapital sein kann. Das Motiv dieser Art der Subvention ist dabei ein doppeltes, und es ist von nicht geringer Wichtigkeit, dasselbe vor Augen zu haben. Es ist entweder ein rein volkswirthschaftliches, das da eintritt, wo eine solche Unternehmung durch ihre Leistungen ein allgemeines Bedürfniß der Volkswirthschaft befriedigen will, wie namentlich bei Communicationsmitteln, Eisenbahn- und Dampfschiffahrtsgesellschaften, Kanalbauten, oft auch Bodencreditanstalten und anderes. Hier muß jene Art der Subvention stets von der Frage abhängig sein, ob die Unternehmung, stets ihren öffentlichen Werth vorausgesetzt, größere oder geringere Wahrscheinlichkeit hat, ihre Anlage durch ihre Einnahmen zu verzinsen oder nicht. Wo es sich dagegen um sociale Unternehmungen handelt, deren Ertrag

niemals dem Anlagekapital, sondern vor allem der Kapitalbildung der nichtbesitzenden Klasse zugute kommt, sei es nun der wirthschaftlichen Kapitalbildung wie bei Genossenschaftscrediten und Pfandleihanstalten, Pensionskassen, Witwenkassen u. a. m., oder der geistigen Kapitalsbildung des Volks wie bei Bildungsanstalten aus gewidmeten Kapitalien, oder endlich der Hülfsanstalten für die Noth und die Armuth, wie Hospitäler, Krankenkassen und hundert andere milde Anstalten (piae causae), da soll das Princip der gänzlichen Steuerbefreiung eintreten, sowol für Anlage als Betrieb. Denn diese Art der Subvention durch Erlaß der Steuern ist zuletzt nichts als der Ausdruck der Anerkennung dafür, daß alle solche Unternehmungen doch nur innerhalb ihres bestimmten Kreises eine Aufgabe übernehmen, welche ihrem Wesen nach der Verwaltung des Staats angehören, und daher wie der Staat selber auch für das Anlagekapital als solches keinen individuellen Erwerb erzeugen wollen. Die Frage ist nur noch die, ob Creditgenossenschaften mit gegenseitiger Haftung, die ohne Verzinsung eines Anlagekapitals und ohne eigene Kapitalbildung entstehen, gleichfalls eine Berechtigung für jene in der Steuerbefreiung liegende Subvention haben sollen. Und das muß selbst schon vom rein finanziellen Standpunkt aus bejaht werden, ehe der Erwerb, den die Mitglieder dadurch machen, für Gewerbe- und Einkommensteuer selbst wieder zur Steuer wird. Hier tritt die Subventionsfrage daher mit der Besteuerungsfrage in Verbindung; davon unten.

b) Wesentlich anders ist die Anlagesubvention da, wo es sich um Ueberlassung von Rechten oder Leistungen an eine Unternehmung handelt, deren öffentlicher Werth feststeht. Es ist bei dieser Art der Subvention, die wol nur bei unbeweglichen Anlagen vorkommt (Communicationsanstalten, Holzbezug bei Eisen-, Kohlen- und andern Industriezweigen) die erste Forderung, daß die Finanzverwaltung sich über den Geldwerth solcher Rechte und Leistungen klar werde, die zweite, daß man die Rückerstattung ins Auge faßt. Die letztere nun kann in zwiefacher Weise geschehen. Zuerst durch Aufstellung des Princips des Heimfallsrechts, dessen Termin natürlich dann um so kürzer wird, je größer jene Bewilligungen sind, wie namentlich bei Eisenbahnunternehmungen, wo der Staat den Grund

hergibt und oft auch den Unterbau leistet (Frankreich); oder sie kann in der Form einer ratenweisen Abstattung des berechneten Kapitals bedungen werden, wobei dann aber die Unternehmung ein privates Eigenthum gewinnt. Es ist klar, daß das mit all seinen Modificationen von Fall zu Fall entschieden, und dabei vor allem der fachmännischen Beurtheilung unterzogen werden muß.

c) In der dritten Art geht nun die Subvention direct in die Verwaltung des Innern über, indem dieselbe der allgemeine Ausdruck für jede Hülfe wird, welche der Staat einzelnen Persönlichkeiten für Herstellung von Leistungen für die Gemeinschaft, speciell für die höhere Ausbildung einzelner Personen verleiht. Hier haben dieselben verschiedene Namen, Stipendien, Reiseunterstützungen, Subventionen für große künstlerische und wissenschaftliche Werke u. s. w. Trotzdem sind das alles für die Finanzen Subventionen; nur fallen sie in das Budget der einzelnen Ministerien, oft in Verbindung mit andern aus Widmungen hergestellten Hülfsbeträgen, nur daß es sich dabei nicht um pecuniären Ersatz der ausgegebenen Summe handelt.

2) Faßt man nun das Obige in seinen einzelnen Theilen wieder zusammen, so wird der Begriff der Zinsengarantie als zweite Hauptart der Subventionen einfach und klar. Sie enthält die Verpflichtung des Staats, eine Unternehmung dadurch möglich zu machen, daß derselbe dem angelegten Kapital einen Zinsenertrag gewährt, welcher dann seinerseits als die wirthschaftliche Bedingung für das Aufbringen des betreffenden Anlagekapitals erscheint.

Bei allen Zinsengarantien ist demnach die erste und absolute Voraussetzung, daß eine solche Unternehmung als ein Bedürfniß der allgemeinen volkswirthschaftlichen Entwickelung anerkannt werde, welche aber durch ein Einzelkapital nicht hergestellt werden kann, und bei der die Aufbringung des Kapitals deshalb um so zweifelhafter wird, weil gerade das kleine Kapital sich von der Anlage zurückzieht. Die Zinsengarantie bietet dabei den Vortheil, daß der Staat eines eigenen Kapitals nicht bedarf, möglicherweise auch keinen Zuschuß zum Reinertrage zu geben braucht, und die nothwendige Unternehmung dennoch zu Stande kommt. Allein da demnach diese Unterneh-

mung zugleich eine Kapitalsanlage der Actionäre ist, so darf die Zinsengarantie der letztern ihren Charakter als einer wirthschaftlichen Kapitalsunternehmung nicht nehmen; sie muß daher selbst wieder zu einer Kapitalsanlage für den garantirenden und zahlenden Staat werden. Das nun geschieht dadurch, daß das Unternehmen für die gesammte Summe, welche als Zinsengarantie bezahlt ist, zum Schuldner des Staats, und mit dem Betrage der geleisteten Garantie sowie der Verzinsung derselben belastet wird. Die Form, in welcher dieses Verhältniß eingegangen wird, ist entweder schon die Concession selber, oder aber, seltener, ein eigenes Garantiegesetz. Dabei nun ist festzuhalten, daß diese an sich durchaus einfache Art der Subvention durch die mannichfache Verbindung mit Leistungen, Vorschüssen und Steuerstundungen praktisch sehr verwickelt werden kann, wie namentlich bei den großen Communicationsanstalten zu Lande und zur See. Die Aufgabe der Finanzverwaltung ist es dabei, an die Sicherung und Rückerstattung des als Subvention hergegebenen Betrags zu denken, da diese in den meisten Fällen die wirthschaftliche Bedingung für die Gewährung der erstern wird. Und diese finanzielle Forderung ist es nun, die entweder die Dauer der Periode des Heimfallsrechts solcher Kapitalsanlagen an den Staat bestimmt, auf das wir unten bei den Eisenbahnen zurückkommen, oder aber zur Execution der durch die Subvention entstandenen Forderung durch den Staat führt, und die den leitenden Grundsatz für alle Arten der Zinsengarantie erzeugt, daß keine Zinsengarantie einen höhern Betrag erreichen darf, als derjenige ist, den der wahrscheinliche executive Verkaufswerth des Unternehmens ausmachen würde. Alle diese Grundsätze bedürfen nun einer genauen Erwägung von Fall zu Fall; die lehrreichsten Beispiele sind in unserer Zeit genugsam vorhanden.

Eine ganz besondere Stellung nimmt innerhalb dieses Gebietes in der neuern Zeit die Zinsengarantie und neben derselben das ganze Subventionswesen in der internationalen Concurrenz zur See ein. Die Finanzwissenschaft weiß aus der Nationalökonomie sehr gut, welchen Werth der Besitz einer selbständigen Schiffahrtscommunication für die Volkswirthschaft hat, sie weiß aber auch aus der Verwaltungslehre, daß kein Ufer-

staat derselben für gewisse Verwaltungszwecke, namentlich für das Postwesen, entbehren kann. Seit der Entstehung der Dampfschiffe ist daher aus der allgemeinen Frage der Verwaltung für das Schiffahrtswesen dasjenige geworden, was wir die Subvention der Dampferlinien nennen. Dieselben haben nun in jedem Staat ihre eigene Entwickelung, indem sie nicht allein die Hebung der Schiffahrt fördern, sondern auch den Postdienst übernehmen. Beides zusammengenommen hat nun von jeher die Staaten veranlaßt und genöthigt, ihren Dampferlinien zu Hülfe zu kommen, und wenigstens für die Besorgung des Postdienstes ihnen einen Ersatz zu bieten, der dann durch das erstere Moment sich zu einer selbständigen Subvention in irgendeiner Form ausbildete, aber anfangs von gewöhnlichen Subventionen nicht wesentlich verschieden war. Bald aber erkannte man, daß die Höhe einer solchen Subvention die Niedrigkeit der Frachtsätze, und diese wieder die Erhaltung der fremden Märkte bedinge, sodaß bei den, mit der Entwickelung des Welthandels sich immer weiter ausdehnenden Dampferlinien diese Höhe der Subvention durch die von ihr gebotene Billigkeit der Fahrpreise es möglich machte, durch eine subventionirte Linie eine nicht subventionirte allmählich selbst bei andern Vorzügen der letztern aus dem Felde zu schlagen. Damit entstand dann ein Wettstreit in der Höhe der Subvention zwischen den verschiedenen seefahrenden Nationen, durch welchen jede Nation gezwungen wurde, die eigenen Dampfschiffahrtsunternehmungen durch eine immer steigende Subvention gegen die der andern Völker und ihre subventionirten Linien zu schützen, und dessen allgemein anerkanntes Resultat es war, daß, wo einmal eine Nation mit solchen Subventionen begonnen hatte, die andere nicht mehr hinter derselben zurückbleiben durfte, wollte sie nicht für alle überseeischen Bedürfnisse von der auswärtigen Seefahrt abhängig werden. Es sind dies allbekannte Thatsachen, und die einfache Opposition dagegen gehört für die neuere Staatswissenschaft zu den unverständlichen Dingen. Für die Finanzverwaltung aber, die sich hier unbedingt im Princip der Staatswirthschaft unterwirft, bleibt dann allerdings die Frage nach der nothwendigen Höhe einer solchen Subvention, während die Frage nach dem Ersatze derselben grundsätzlich nur dann eintreten kann, wenn die Ver-

zinsung des Anlagekapitals einer solchen Unternehmung eine Rückerstattung möglich macht. Und hier nun beginnt eine Reihe von Fragen, welche nicht mehr von der Finanzwissenschaft, sondern nur von Fachmännern und zwar in Verbindung mit Staatsmännern entschieden werden können, und die sich auf Bauart der Schiffe, Ausrüstung derselben selbst für den Kriegsfall, Linien, Dauer der Fahrt und andere Dinge beziehen. Dabei stellte sich dann allmählich der Punkt heraus, der für das ganze Dampfersubventionswesen in allen seinen Formen maßgebend ist. Jede derselben muß in jedem Punkte von Fall zu Fall je nach der Wichtigkeit der Linie entschieden, und jede Subvention daher immer nach bestimmten Leistungen auf bestimmter Linie berechnet und bemessen werden. Eine allgemeine Dampfersubvention soll es nicht geben, und die Höhe derselben soll nach dem wahrscheinlichen Risico festgestellt werden, welches die betreffende Linie für eine solche Gesellschaft wirthschaftlich mit sich bringt. Wie ernsthaft alle diese Fragen praktisch werden, sieht man aus der Thatsache, daß in England die Höhe der Subventionen 11,5 Mill. Mark, in Frankreich 20,3 Mill. Mark mit 6 Mill. Schiffahrtsprämien, in Oesterreich 4 Mill., in Italien 7 Mill., in Belgien 3/4 Mill., in Holland 1/4 Mill. Mark beträgt. Damit wird dann vieles nothwendig in den betreffenden Verhandlungen, was sonst überflüssig erscheint, und manches überflüssig, was manchem zu besprechen als sehr nothwendig vorkommt. —

Alle diese Subventionen haben nun das gemein, daß sie für die Verwendung des staatlichen Kapitals eine öffentliche Leistung der betreffenden Unternehmung voraussetzen, und aus diesem Verhältniß folgt, daß bei ihnen in irgendeiner Form eine staatliche Aufsicht über ihren eigentlichen Geschäftsbetrieb stattfinde. Ob diese letztere nun von diesem oder jenem Ministerium ausgeht, ist darum gleichgültig, weil die Grundsätze, nach denen dabei zu verfahren ist, stets dieselben sein müssen. Diese Oberaufsicht durch Beauftragte der Regierung (Commissare) ist dabei wesentlich unterschieden von der rein technischen, deren Object nicht die Verwendung des Kapitals, sondern die technische Sicherheit in der Benutzung solcher Unternehmungen bildet. In den letztern geht daher das Subventionswesen in die höhere

technische Fachbildung und Betriebspolizei über, und wird ein Theil der Polizeiwissenschaft in der Verwaltungslehre, während die geschäftsmäßige Oberaufsicht der Regel nach auf bestimmten, den subventionirten Unternehmungen entsprechenden Instructionen der Minister beruht, die natürlich von Fall zu Fall formulirt werden müssen.

3) Was nun schließlich die Investition betrifft, so läßt sich mit dem Begriffe derselben keine feste Vorstellung verbinden. Eine Investition ist jede Ausgabe, deren theils staatswirthschaftliche, theils finanzielle Verwendung einen direct oder indirect günstigen Einfluß speciell auf die Einnahmen des Staats hat. Eine Investition findet daher keineswegs blos bei dem Erwerbe von Gütern durch eine Kapitalsanlage des Staats statt, sondern man spricht von derselben auch da, wo Staatskapitalien zu allgemeinen innern Reformen verwendet werden. Nur zwei Momente sind es, welche mit der Vorstellung von einer Investition stets verbunden sein müssen: zuerst daß es sich nicht um regelmäßige Ausgaben, sondern um die Verwendung eines eigenen Kapitals hier handle, und zweitens die Dauer einer solchen Kapitalsanlage. In diesem Sinne gehören auch Subventionen für Herstellung von Staatsanstalten zu den Investitionen, insofern die Ausgaben welche sie enthalten, nicht durch die laufenden Bedürfnisse der Verwaltung aufgezehrt, sondern als selbständig productiv angesehen werden. Eine weitere feste Kategorie läßt sich aus denselben schwerlich genau bilden; nur das liegt in ihrer Natur, daß der Staat für Anleihen deren Verwendung zu bestimmten Investitionen anerkannt wird, leichter und billiger Credit findet.

Alles, was hier kurz angedeutet wird, hat bisher in der Theorie wenig Platz gefunden, obwol es äußerst praktische Fragen sind, um die es sich dabei handelt. Der erste Blick auf das Gesagte zeigt, daß dasselbe einer eingehenden selbständigen Behandlung bedarf, die dann aber nicht blos bei der Kapitals- und Zinsfrage stehen bleiben, sondern auf jedem Punkte mit der Lehre von der Verwaltung verbunden werden muß. Die Finanzwissenschaft ihrerseits muß dann das bezügliche Material aus der Hand der höhern Kameralistik empfangen; und das ist noch mehr der Fall bei dem Folgenden.

III. Staatsanlagen und Staatsanstalten.

Unter den Staatsanlagen verstehen wir nun solche Kapitalsanlagen des Staats, welche zwar dem Staate ein bestimmtes Vermögen schaffen, das zugleich fähig ist, demselben nach gewerblichen Grundsätzen einen gewissen wirthschaftlichen Ertrag zu geben, bei welchen aber dieser zeitweilige Ertrag dem dauernden Verwaltungszwecke durchaus untergeordnet ist, um deswillen die Kapitalsanlage unternommen wurde.

Der gemeinsame Charakter dieser Art von Kapitalsanlagen besteht dann darin, daß sie in der Regel begonnen werden, weil sie einen Ertrag versprechen, allmählich aber ihren höhern Zweck dem letztern unterordnen, ja geradezu opfern, und damit regelmäßig, wenn auch oft sehr langsam, aus Kapitalsanlagen in Staatsanstalten übergehen.

Von den Regalien unterscheiden sich dieselben dadurch, daß der Staat bei ihnen kein ausschließliches Recht auf Anlage und Betrieb in Anspruch nimmt, und daß daher, bis sie vollständige Staatsanstalten geworden sind, ihr Ertrag nicht den Charakter von Gebühren, sondern den eines rein wirthschaftlichen Erwerbes hat; von den Kapitalsgeschäften dadurch, daß der Staat sich hier eigene Vermögensobjecte schafft, welche demgemäß nicht blos Verwaltungsanstalten sind, sondern zugleich dem Staatsgüterwesen oft in sehr bedeutendem Maßstabe angehören.

Die beiden Hauptformen, in denen nun dies stattfindet, sind die Kapitalsanlagen des Staats in Musteranstalten und in Anstalten des Communicationswesens. Es liegt dabei in der Natur beider, daß es für jede Darstellung fast unmöglich wird, die scharfe Grenze zwischen dem, was dem Staatsgüterwesen und mit ihm der Finanzverwaltung, und dem, was der innern Verwaltung angehört, festzuhalten.

a) Musteranlagen.

Ueber die Musteranlagen, die gewerblichen sowol als die landwirthschaftlichen (Musterdomänen), läßt sich im allgemeinen kaum etwas anderes sagen, als daß sie schon bei ihrer Entstehung im vorigen Jahrhundert ebenso sehr Vorbilder für den

höhern Kunstgewerbebetrieb als für die beginnende rationelle Landwirthschaft waren, dann bei der selbständigen Industrie und der höhern landwirthschaftlichen Bildung allmählich verschwanden oder in das Gebiet der praktischen Lehranstalten übergingen. Dahin gehörten früher gewisse höhere industrielle Productionen (Gobelins, Porzellanmanufacturen), dann die landwirthschaftlichen Musteranstalten und die Musterforsten, Gestüte und Aehnliches. Sie sind jetzt fast ausnahmslos gegen ihren Ertrag gleichgültig, ihre Bewirthschaftung gehört der Kameralistik und ihre Stellung ist aus dem Staatsgüterwesen in die von Staatsbesitzungen übergegangen.

Nur Rau hat diese Art von Domänen noch in der Finanzwissenschaft fortgeführt (§. 35) und eigentlich mit gutem Rechte, denn sie gehören dem Staatsgute und haben ihren Ertrag und ihre Verwaltung wie jede andere Domäne. Nur versteht es sich allerdings, daß man keine allgemein finanziellen Grundsätze darüber aufstellen kann, sondern daß sie, je nach ihrer Natur und ihrem speciellen Zweck, aber stets ohne Rücksicht auf ihren Ertrag verwaltet werden. Sie bilden daher eigentlich den Uebergang vom Staatsbesitze zu den Staatsgütern. Ueber die wirthschaftlichen Ergebnisse der „Kameralhöfe" Rau, a. a. O., N. a.

England kennt solche Anstalten überhaupt nicht und in Frankreich sind sie mit unserm Jahrhundert aufgehoben, soweit sie nicht als Bildungsanstalten erscheinen.

b) Oeffentliche Communicationsanstalten. Die Eisenbahnen als Staatsgüter.

Auf dem weiten Gebiete, das wir mit der obigen Kategorie betreten, kommt es nun vor allem darauf an, sich über die leitenden Gedanken einig zu sein, um dasselbe nicht in unabsehbare Verschmelzung einerseits mit dem Wesen und Recht der Regalien, andererseits mit dem der Verwaltungslehre zu bringen. Ganz zu vermeiden aber ist eine Wiederholung wesentlich aus historischen Gründen nicht; denn vorderhand stehen auch hier die Grundbegriffe weder theoretisch fest, noch sind sie als praktisch abgeschlossene Verhältnisse anzusehen.

Jedes allgemeine Communicationsmittel nämlich ist seinem Begriffe nach ein öffentliches. Das heißt, da der Verkehr innerhalb der gesammten Volkswirthschaft die Grundlage des all-

gemeinen Werthes aller Einzelgüter ist, so bilden die Mittel desselben eine absolute Voraussetzung der gesammten volkswirthschaftlichen Entwickelung. Sie sind daher ihrer Substanz nach dem Privateigenthum, auch dem des Staats entzogen, und erscheinen als öffentliche Güter. Die Ordnung für die Benutzung derselben gehört dann dem Vertreter der Gemeinschaft, dem Staate, der dieselbe als das Verwaltungsrecht des Communicationswesens feststellt. Indem nun diese Communicationsmittel Gegenstand von technischen Arbeiten werden, welche ihre Benutzbarkeit in irgendeiner Weise erhöhen, entsteht die fachmäßige Technik des Communicationswesens mit ihrer (polytechnischen) Leitung. Die durch diese technische Entwickelung desselben veranlaßten öffentlichen Verwendungen auf ihre höhere Brauchbarkeit machen dann aus ihnen statt der öffentlichen Verwaltungsgüter, wobei mit dem Uebergange von dem öffentlichen zum Verwaltungsgute der Gedanke entsteht, daß ein solches öffentliches Gut jetzt auch ein Eigenthum sein könne. Die Verwendung von Kapitalien auf die Verbesserung und Erweiterung der Communicationsmittel aber hat für jeden Einzelnen, der sie benutzt, so großen Werth, daß derselbe für seine Benutzung einen entsprechenden Betrag zahlen kann. Durch eine solche Zahlung wird nun aus der bloßen Kapitalsverwendung auf das betreffende Communicationsmittel eine Kapitalsanlage, welche in den Zahlungen der Einzelnen für die Benutzung, Verzinsung und Amortisation beruht. Und hier ist es, wo sich die Kategorien auch für die Finanzverwaltung scheiden.

Solche Kapitalsanlagen für die Benutzung allgemeiner Communicationsmittel nämlich haben stets zur Voraussetzung, daß sie nach den vom Verwaltungsrecht vorgeschriebenen Ordnungen stattfinden, da sie Gegenstände allgemeinen Interesses betreffen. Dieses allgemeine Interesse kann auch fordern, daß zu den bestehenden Communicationsmitteln ganz neue hinzukommen, deren Anlage selten ohne Anwendung des Expropriationsrechts stattfinden, deren Herstellung und Richtung aber vom Staate im Sinne des allgemeinen Bedürfnisses festgestellt werden muß. Dieses Recht der höchsten Entscheidung des Staats über die Kapitalsanlagen zur weitern Entwickelung oder neuen Anlagen von Communicationsmitteln bezeichnen wir nun am



kürzesten mit dem historischen Namen der „Regalität“ oder der „Hoheit des Staats“. Die Regalität im Communicationswesen ist daher das dem Staate allein zustehende Hoheitsrecht, Erweiterung und neue Anlagen von solchen öffentlichen Communicationsmitteln zu gestatten; dieselbe liegt ihrem Wesen nach im Begriff des Staats, wird ausgeübt in der Gesetzgebung und verwirklicht unter Zuziehung der vollziehenden Gewalt. Wenn daher eine solche Kapitalsanlage einer Erwerbsgesellschaft durch die Staatsgewalt bewilligt wird, so heißt diese Bewilligung eine „Concession“. Dabei kann, da die Benutzung der Anlage zugleich für das allgemeine Interesse stattfindet, der Betrag, den der Einzelne für eine solche Benutzung zahlt, die Bestimmung dieses Preises nicht der Willkür des Anlagekapitals überlassen, sondern muß verwaltungsrechtlich normirt werden, und diese Normirung heißt der Tarif. Daß endlich der wirkliche Betrieb stets unter der Gewerbepolizei steht, ist selbstverständlich.

An diese Begriffe schließen sich nun die drei Kategorien, auf welche es an dieser Stelle ankommt.

Insofern nämlich solche Communicationsmittel von einer einzelnen Persönlichkeit oder Erwerbsgesellschaft auf dem eigenen Grund und Boden und für die eigenen Zwecke der erstern hergestellt werden, gehören dieselben dem öffentlichen Recht überhaupt nicht an, sondern sie bilden einen Theil eines andern Unternehmens, dem sie zu dienen haben (Industriewesen, Kanäle, Telephone u. a. m.). Sie hängen daher mit der Verwaltung und dem Finanzwesen nur als Objecte einerseits der allgemeinen Sicherheitspolizei des Gewerbewesens, andererseits als Steuerobjecte zusammen.

Wohl aber können die Communicationsmittel, welche ihrer Natur nach für den Gebrauch der ganzen Gemeinschaft bestimmt sind, in der oben angedeuteten Weise Gegenstand einer Kapitalsanlage entweder von seiten einer Erwerbsgesellschaft auf Grundlage einer Concession, oder Gegenstand einer Kapitalsanlage von seiten des Staats werden, und zwar in der Weise, daß das tarifmäßige Erträgniß demgemäß entweder der ersten oder der zweiten zufällt.

Insofern nun das erstere der Fall ist, und mithin das

verwendete Kapital Eigenthum einer Erwerbsgesellschaft bleibt, überträgt sich in ungenauer Weise der Begriff dieses Eigenthums auf die Anlage im ganzen, und wir sprechen von Privatbahnen, Privatkanälen, Privattelegraphen und Telephonen. Insofern dagegen der Staat selber das Anlagekapital hergibt, heißen dieselben Staatsbahnen, Staatskanäle u. s. w.

Insofern ferner das durch eine solche Anlage gewonnene Recht auf Kapital und Ertrag das Wesen des Einzeleigenthums annimmt, kann dasselbe auch Gegenstand von Verträgen sein. Es kann dieses Recht daher durch Kauf erworben werden, es kann der Betrieb ganz oder zum Theil unter verschiedenen Bedingungen überlassen, es kann der Ertrag Gegenstand von Verträgen sein; oder soweit es sich dabei überhaupt um erworbene Rechte handelt, können dieselben Gegenstand des Verkehrs werden. Das heißt also, es kann auf dem Wege des Vertrags eine Privatbahn eine Staatsbahn, ein Privatkanal ein Staatskanal, ein Privatbetrieb ein Staatsbetrieb werden und umgekehrt. Das scheint keiner Erklärung mehr zu bedürfen.

Daraus nun entstehen die drei Fragen, über welche auch die Finanzwissenschaft sich klar sein muß, sowie es sich um die Anlage von Kapitalien zur Entwickelung oder zur Herstellung von solchen öffentlichen Communicationsmitteln handelt.

Die erste dieser Fragen ist die, wie weit solche durch die Anlage von Kapitalien erworbene Rechte an Kapital und Ertrag gegenüber dem obersten Princip gehen, daß alle Communicationsmittel ihrer Substanz nach öffentliche, also auch für den Staat in Verwaltung und Privateigenthum unveräußerliche Güter bleiben?

Die Antwort auf diese Frage nun liegt nicht im Bereiche der Lehre von den Staatsgütern, sondern gehört der verwaltungsrechtlichen Lehre von den wirthschaftlichen Hoheitsrechten oder der Regalität des Staats. Das allgemeine Princip der letztern aber muß schon hier bezeichnet werden. Es besteht darin, daß der Staat niemals das volle Eigenthumsrecht an der Substanz des Communicationsmittels verleihen, oder daß sie ins volle Privateigenthum übergehen, daß er niemals sein Recht auf Mitwirkung bei den Tarifen aufgeben, und daß er niemals seine gewerbliche und handelspolitische Oberaufsicht durch

irgendeine Concession verlieren kann. Die einzelnen Grenzen müssen dann von Fall zu Fall festgestellt werden; die weitere Entwickelung gehört der Lehre von der Regalität.

Die zweite Frage ist dann die, ob es zweckmäßig sei, die innerhalb der obigen Grenzen wirklich für Anlage und Betrieb durch die Verwendung von Kapital erworbenen Rechte, welche einer Gesellschaft gehören, vertragsmäßig für den Staat zu erwerben, das heißt also praktisch, ob es zweckmäßig sei, durch Vertrag oder Expropriation aus Privatbahnen, Kanälen u. s. w. Staatsbahnen, Staatskanäle u. s. f. zu machen.

Die dritte Frage ist endlich die, nach welchen Grundsätzen nun der Staat, wenn er solche Staatsbahnen u. s. f. entweder durch eigene Kapitalsanlage (Staatsbau) für sich erworben hat und dabei auf den Ertrag rechnet, den ihm jetzt zustehenden Betrieb führen solle?

Es ist nun klar, daß diese letztern Fragen einen dreifachen Inhalt haben.

Zuerst handelt es sich dabei um die rein technischen Fragen für Bau und Betrieb überhaupt, deren Grundlagen der Staat ganz ohne Rücksicht auf seine Hoheit oder sein Privateigenthum mit allen andern gleichen Anlagen gemeinsam anerkennen muß. Hier tritt weder die Verwaltungslehre noch die Finanzwissenschaft, sondern nur die Fachkunde mit ihren Gesetzen, Kenntnissen und Erfahrungen ein. Und dieses ganze Gebiet ist so gründlich und umfangreich bearbeitet, daß die Finanzwissenschaft dasselbe als etwas ihr ganz Fernliegendes voraussetzen muß. (Eisenbahntechnik.)

Dann aber tritt allerdings die rein finanzielle Frage auf, wie sich, nachdem der Staat solche Staatsbahnen, Kanäle u. s. f. doch als Kapitalsanlagen betrachten muß, der Ertrag derselben zu der Verzinsung, Amortisation und Erhaltungskosten verhält, und ob daher der Erwerb solcher Anstalten finanziell räthlich sei?

Die dritte, am schwersten wiegende Frage, die staatswirthschaftliche, ist dann die, ob der Staat auf Grundlage seines erworbenen Rechtes den Preis für die Benutzung seiner Anlage, also den Tarif, nach den einfachen Grundsätzen des

möglichst hohen Reinertrags, oder nach den Grundsätzen der allgemeinen volkswirthschaftlichen Entwickelung richten solle, nach denen der möglichst niedrige Tarif zur Bedingung des möglichst hohen innern wie äußern Verkehrs wird?

Für alle diese Fragen muß nun allerdings der gemeinsame und erste Grundgedanke gelten, den Weber so schön als die „Individualisirung der Eisenbahnen" ausgedrückt und den A. Wagner dann, wenn auch nur negativ, in seiner Eisenbahnlehre („Finanzwissenschaft", I, §. 263 fg.) in der Finanzwissenschaft verarbeitet hat, daß alles Obige für jede einzelne Bahn je nach örtlichen sowie nach allgemeinen Verhältnissen verschieden, und daher jede Bahn, jeder Betrieb, jeder Erwerb und jede Veräußerung für jede einzelne Bahn besonders zu beurtheilen ist. Allein die untrennbare Verbindung der finanziellen mit der staatswirthschaftlichen Frage erzeugt dennoch den einzigen Gesichtspunkt, von welchem aus das auf den ersten Blick zwar unendlich reiche, aber höchst verworrene Bild, das sich aus der Betrachtung der individuellen Bahnverhältnisse in fachmännischer und finanzieller Beziehung ergibt, sich zu einer einheitlichen Gestaltung erhebt. Und das ist zugleich der Punkt, auf welchem namentlich die Eisenbahnlehre mit dem zusammenhängt, was über das Staatsgüterwesen früher im allgemeinen gesagt ward.

Da nämlich alle Communicationsmittel, also vor allem neben den Wegen auch die Bahnen, öffentliche, also ihrer Substanz nach unveräußerliche Güter sind, welche der Staat zwar im öffentlichen Verkehrsinteresse verwaltet, aber selbst nie als individuelles Eigenthum besitzt, so kann allerdings durch Concessionen mit ihren Verwendungen von Kapital auf Ausbau und Betrieb ein Recht auf die zeitweilige, aber nie ein Recht auf die absolut dauernde, privatrechtliche Verwerthung solcher Kapitalsanlagen begründet werden, und zwar ebenso wenig für den Fiscus als für Einzelne.

Da aber ferner solche erworbene Rechte in dem Sinne eines öffentlichen Gutes damit nur Verwaltungsmaßregeln sind, welche das höhere Wesen des öffentlichen Gutes auch in Beziehung auf das erworbene Privatrecht des Staats niemals ändern können, so tritt, sowie solche erworbene Rechte verliehen

werden, sofort ein Proceß ein, welcher die Berechtigung des öffentlichen Gutes auch gegenüber dem Privatrecht wieder dadurch zur Geltung bringt, daß das letztere in das erstere in gegebener Ordnung wieder zurückkehrt und aus den Privatanlagen öffentliche Güter werden, welche dann der Staat zu verwalten hat.

Alle Zustände und Rechte daher, welche sich aus der Kapitalsverwendung auf solche öffentliche Güter ergeben, mögen sie von Gesellschaften oder vom Staate ausgehen, müssen als Uebergangszustände zur Rückkehr solcher Anlagen in öffentliche unveräußerliche Anstalten betrachtet werden.

Als Ausdruck dieses höchsten Princips müssen die Subventionen des Staats an derartige Unternehmungen und das Heimfallsrecht derselben, gleichviel ob beide in der Concession ausgesprochen sind oder nicht, oder ob dieselben während dieses Uebergangs dem Staate schon als Staatsgut gehören oder nicht, bezeichnet werden.

Das wirkliche Eintreten derselben in das Gebiet der öffentlichen Güter kann dann auf doppelte Weise geschehen. Entweder es tritt die Entwährung ein, oder das Heimfallsrecht. Das Eingehen auf beides gehört nicht mehr der Finanzwissenschaft, wenn man neben der Technik nicht auch noch das Verwaltungsrecht mit dem finanziellen Eisenbahnwesen vermengen will.

Daraus folgt nun für unser Gebiet, daß innerhalb dieser Uebergangsepoche zum ausschließlichen staatlichen Bahnwesen u.s.w. allerdings solche Anlagen noch nicht dem öffentlichen, sondern dem Staatsgute angehören, und daher bei diesem erstern ihre Stelle zu finden haben, während es absolut gewiß ist, daß vermöge der höhern Natur der Dinge in gegebener Zeit alle solche Anlagen zu öffentlichen Gütern werden müssen.

Der eigentliche Unterschied aber zwischen den Bahnen, Kanälen, Telegraphen, Wegen u. a. m. als öffentliche Güter und als Staatsgut besteht dann darin, daß in beiden Stücken allerdings die technische Verwaltung nach der Natur der Sache stets die gleiche ist, daß aber die finanzielle Frage eine wesentlich andere ist. Solange nämlich jene Anlagen Staatsgüter sind, muß der Betrieb auf möglichst hohen Ertrag ge-

richtet werden, d. h. das Tarifsystem muß so eingerichtet werden, daß es womöglich neben Zins und Amortisation des verwendeten Kapitals noch einen Reingewinn abwirft, eine Aufgabe, welche dem Gebiete der reinen Tariflehre gleichmäßig für Privat- und Staatsbahnen u. s. w. angehört. Wir würden ein solches Tarifwesen daher ein finanzielles Tarifsystem nennen. Sowie dagegen jene Anlagen von Einzelnen oder vom Staatsgute ins öffentliche Güterwesen übergehen, muß der Tarif in der Weise berechnet und sein Ergebniß in der Weise für die Entwickelung jener Anstalten verwendet werden, daß der Staat niemals einen selbständigen Reinertrag daraus bezieht. Denn alsdann haben dieselben ganz den Charakter einer Kapitalsunternehmung verloren und sind nur noch öffentliche Anstalten. Alsdann wird auch aus dem Fracht- und Fahrpreise statt eines geschäftlichen Preises für wirthschaftliche Kapitalsbildung der Unternehmer eine Gebühr an den Staat, deren Höhe nur durch die Gestehungskosten der Leistungen bestimmt werden darf. Einen solchen künftigen Gebührentarif für öffentliche Communicationsanstalten nennen wir einen staatswirthschaftlichen Tarif.

Aus diesen Auffassungen sind die drei Systeme für die Tarife der Staatsbahnen entstanden, deren Grundlage jetzt wol klar ist. Das eine System will die Tarife so ordnen, daß der Staat aus seinem Bahnbetriebe neben Betriebskosten, Amortisation und Zins auf einen Gewinn rechnen mußte, das zweite will ohne Rücksicht auf Gewinn nur die Verzinsung und Amortisation, das dritte will ein Tarifsystem, das nur den Betrieb deckt. In der That erscheinen diese drei Systeme jetzt als die drei Stadien, welche durch den natürlichen Entwickelungsgang des Bahnwesens sich von selbst erzeugen. Jedes von ihnen ist richtig, aber jedes nur von seinem Standpunkte.

Das nun zeigt sich am klarsten, wenn man erkennt, daß die Verwaltung des Staats für jene Communicationsmittel auch dann, wenn sie noch Staatsgüter sind und also noch neben den Privatanstalten stehen, ihre höhere Aufgabe nicht verleugnen darf. Sowie einmal der Gedanke eines Staatsbahnwesens mit oder ohne Klarheit über die letzten Grundbegriffe gegeben ist, so beginnt dasjenige, in dessen Mitte wir stehen, der

Kampf zwischen dem Princip des Staats- und Privattarifwesens, auf dem lange Zeit unentschiedenen Hintergrund der Frage, ob die Staaten durch gesetzliche Expropriation oder Ankauf schon vor der Heimfallszeit die Bahnen zu Staatsbahnen, das heißt hier zu öffentlichen Gütern machen sollen oder nicht, mit allen dazugehörigen internationalen Argumentationen. Hier werden wir eben wegen des Princips der Individualität aller Bahnverhältnisse nie zu einem allgemein endgültigen Abschluß kommen. Mitten in diesem Streit aber vollzieht sich langsam das zweite; die Staatsbahnen werden, von ihrer Natur gedrängt, die Vertreter des staatswirthschaftlichen Tarifsystems gegenüber dem rein finanziellen, und die Herabsetzung der Tarife ist das Symptom des allmählichen Sieges des erstern über das zweite. Aber diese ganze Darstellung führt zu dem letzten Satze, der für unsere Gegenwart und nächste Zukunft maßgebend sein wird. Der Sieg des öffentlichen Gutes über die erworbenen Rechte und damit die praktische Hauptsache, der Sieg des staatswirthschaftlichen Tarifsystems über das finanzielle, kann sich erst dann erfüllen, wenn alle Privatbahnen öffentliche geworden, und erst dann *gesichert* werden, wenn das Anlagekapital in jenen Anstalten durch die *Erträgnisse des finanziellen Tarifsystems amortisirt* ist.

Freilich ist es ein weiter Weg bis zu diesem Ziele, aber betreten ist er, und das Ziel wird hier ebenso gewiß erreicht werden wie seit einem Menschenalter bei Post- und Münzwesen.

Uns scheint es nicht zweckmäßig, wenn nicht geradezu werthlos, bei der Behandlung der Eisenbahnfrage auf Technik oder Nationalökonomik weiter einzugehen. Bei dem erstaunlichen Umfange, den die betreffende Literatur über Eisenbahnfragen in neuerer Zeit gewonnen hat, ist es schon eine schwierig zu lösende Aufgabe, auch nur die Entwickelung und Gruppirung innerhalb dieser Literatur aufzunehmen. Wir überlassen das Fachmännern. Das Wichtigste davon gehört jedenfalls der Verwaltungslehre. Eine annähernde Vorstellung von dem Umfange jener Literatur geben die bibliographischen Citate von A. *Wagner* als Einleitung zu §. 269. Es wäre ein Leichtes, dieselben um das Doppelte zu vermehren, wenn man sich auf die betreffende französische, englische, italienische und dänische Literatur und Gesetzgebung, die bei Wagner fehlen, einlassen wollte. Ebenso mislich ist es, in einem Handbuch statistische Mittheilungen, die doch immer

nur für kurze Zeit gelten, aufzustellen (vgl. A. Wagner, S. 705—721). Dagegen sind es zwei Gesichtspunkte, welche für die Finanzwissenschaft auf diesem Gebiete von unmittelbarer Wichtigkeit sind, von denen der erste die Eigenart der einzelnen Völker in Beziehung auf das öffentliche Recht des Bahnwesens, der zweite den Gesichtspunkt für die Bemessung des Tarifsystems enthält. Und diese beiden wollen wir hier charakterisiren, wobei die Einzelmittheilungen Wagner's vortreffliches, wenn auch nur theilweise verarbeitetes Material liefern.

In wenigen Verwaltungsprincipien herrscht in Europa eine so tiefgehende Verschiedenheit als in der Frage nach Staats- und Privatbahnen. Zunächst scheiden sich dabei England und der Continent, indem in England das ganze Bahnwesen auf dem Princip der Privatbahnen beruht, und somit alles Heimfallsrecht einerseits, andererseits aber auch alle Subvention ausgeschlossen ist, eine Auffassung, die dann von England auf seine Colonien sowie auf ganz Nordamerika übergegangen ist. Hier ist das Bahnwesen reines Privatunternehmen, die Staatsbahnfrage existirt überhaupt noch nicht, und hier wie gewöhnlich zeichnen sich die Engländer in ihrer Literatur ebenso sehr durch gründliche Technik als durch ebenso gründliche Unkenntniß aller außerenglischen Dinge aus. Auf dem Continent dagegen ist das Princip des öffentlichen Rechts aller Bahnen von Anfang an mit denselben zugleich aufgetreten, nur hat es eine höchst verschiedene Gestalt in Frankreich, Deutschland und Oesterreich. Wesentlich auf demselben Standpunkt steht auch das Eisenbahnwesen der Schweiz, obgleich hier mannichfache Versuche der Verstaatlichung vorliegen. In Frankreich zunächst begannen alle Bahnlinien gleich mit einem sehr entwickelten Subventionssystem, das freilich selten Zinsengarantie, wohl aber desto bedeutendere Leistungen des Staats, namentlich in Ueberlassung des Grundes und Herstellung des Unterbaues durch den Staat enthielt, wogegen der Staat sich einerseits ein anfänglich sehr kurz berechnetes Heimfallsrecht, andererseits ein juristisch sehr genau bestimmtes Maß von Leistungen der Bahnen für den Staat in den Cahiers de charges vorbehielt. Dieses Princip hat Frankreich nun zum Theil verlassen, indem die Verlängerung der Heimfallsfrist unter Napoleon III. zum Preis für die Verpflichtungen der sechs großen Bahngesellschaften ward, das System der Bahnen zweiten Ranges zu centralisiren und zu entwickeln, während das Freycinet'sche System dagegen ein Subventionssystem für Bahnen dritter Ordnung enthielt. Dadurch ist die französische Eisenbahnjurisprudenz, auf gemeingültiger positiver Basis stehend, in viel höherm Grade entwickelt als die deutsche, der überhaupt aus naheliegenden Gründen noch eine systematische Behandlung des „Eisenbahnrechts" fehlt. Für Deutschland ward es im allgemeinen in Bezug auf Staats- und Privatbahnen maßgebend, daß im Beginn der Bahnunternehmungen das deutsche

Kapital noch zu schwach war, um sich selber die Bahnen zu bauen, die fremden Kapitalisten dagegen ihr Geld für solche dem Heimfall unterworfenen und in ihren Erträgnissen doch sehr unsicheren Kapitalsanlagen nur schwer hergaben. So trat ferner in den meisten frühern Concessionen an die Stelle des Heimfallsrechts das Rückkaufs- oder Einlösungsrecht der Bahnen, und auch dies wurde nicht einmal allgemein concessionsmäßig ausgesprochen, wie z. B. bei der Oesterreichischen Nordbahn. Als dagegen das Princip der Zinsengarantie allgemeiner ward, ward auch mit den Zinsen eine Amortisationsquote (etwa $1/2$ Proc.) den Actionären versprochen, und jetzt konnte ein Heimfallsrecht unbedenklich von der einen Seite bewilligt, von der andern gefordert werden. Je nach den verschiedenen Epochen der Bahnbauten lauten hier daher auch die Concessionen verschieden, was sich nunmehr leicht erklärt. Das dauerte nun so lange, bis der Staat die Heimfallsepoche nicht mehr erwarten wollte, und daher zum vertragsmäßigen Ankauf der Bahnen auf Grundlage der Kapitalisirung ihrer Rente schritt. Damit entstand dann erst eigentlich der Begriff der „Staatsbahnen" im Gegensatz zu den Privatbahnen, und der unabsehbare Streit beider vergaß darüber fast, daß es sich dabei gar nicht um das Wesen der Bahnen, sondern um die Frage nach dem Zeitpunkt und der Zweckmäßigkeit des ja doch schon im Anfange vorausgesetzten und damit zuletzt selbstverständlichen Ueberganges vom Privateigenthum in Staatseigenthum, also nicht um eine wesentlich staatswirthschaftliche, sondern um eine finanzielle Maßregel handle, bis die große Idee, alle Bahnen zum Eigenthum des Deutschen Reiches zu machen, ebenso plötzlich das Entstehen territorialer Staatsbahnsysteme in den einzelnen Bundesstaaten hervorrief. In Oesterreich begann man bei der Nordbahn mit der völligen Ueberlassung des Eigenthums, um bei der Südbahn zum Bau der Bahnen mit Staatskapital überzugehen, worauf mit den funfziger Jahren das Princip des Verkaufs der Staatsbahnen an Privatgesellschaften in Verbindung mit dem zweiten der Zinsengarantie zur Geltung gelangte, dann in neuester Zeit die Aufstellung von Staatsbahnen als Parallelbahnen der Privatbahnen gefolgt ist und durch Einlösungen verwirklicht wurde, bei denen allerdings das Heimfallsrecht kaum immer zu seinem rechten Werthe veranschlagt erscheint. Damit ist Oesterreich in die Gruppe der Staaten mit dem sogenannten gemischten System eingetreten. Die Grundlage für dieses gemischte System, in welchem also ein System von Staatsbahnen neben einem zweiten von concessionirten Bahnen besteht, bildet Belgiens Bahnwesen, das schon 1837 ein Liniensystem für das ganze Reich ausarbeitete, das dann zuerst durch den Staat selbst, dann durch Privatunternehmungen ausgeführt ward. Dann folgte Holland seit 1839, Dänemark und Schweden, wo allenthalben Staats- und Privatbahnen nebeneinander stehen. Dem Gedanken eines solchen gemischten Systems gehören nun

auch alle die Fälle an, in welchen entweder der Staat von den Privatbahnen den Betrieb pachtet, oder der Staat seine Strecken dem Privatbetriebe pachtweise überläßt. Italien hat in neuester Zeit diese Seite des gemischten Systems mit großer Energie vertreten; die letzte Entscheidung ist noch abzuwarten. Jedenfalls ergibt sich aus dem Obigen, daß in allen diesen Beziehungen noch nichts zu einer endgültigen Gestalt gediehen ist. Und dadurch ist die Frage nach der Tarifirung noch immer eine höchst praktische.

Aus ihr hat sich dann die weitere ergeben, nach welchen Grundsätzen die Höhe der Tarifsätze zu berechnen ist, solange überhaupt noch die Bahnen nicht bloße Staatsanstalten, sondern Staats- oder Privatgüter sind. Die erste Grundlage für diese Frage ist aber unzweifelhaft, und zwar selbst für die rein staatswirthschaftliche Auffassung, die nach der Berechnung der Betriebskosten der Bahnen. Um darüber zu einem Abschluß zu kommen ist deshalb nothwendig, weil auch beim reinsten staatswirthschaftlichen Tarifsystem der Staat durch die Benutzung seiner Bahnen wenigstens die Betriebskosten derselben decken muß. Die Methode dieser Berechnung ist nun zwar an sich einfach, aber das System derselben ist es keineswegs. Die erste besteht darin, daß man die buchmäßige Summe der Gesammtausgaben mit der Zahl der Frachteinheiten (Metercentner) und der Passagiere dividirt; das Resultat ist dann scheinbar der reine Betriebstarif, zu welchem bei jeder Privat- und Staatsbahn dann der Zinsen- und der Amortisationsbetrag hinzukommt, indem man die Summe beider zu den Betriebskosten addirt. Schon hier aber ergeben sich große Differenzen, weil eben jene Einheiten sich sofort bei näherer Betrachtung in eine ganze Reihe von Untereinheiten auflösen. In der That ist die Verschiedenheit des Werthes bei gleicher Gewichtseinheit unter den Frachtgütern so groß, daß man gezwungen wird, die Frachten nach ihrem Stoffe in Rohmaterial, Industrieartikel, feine Waaren u. s. w. zu scheiden, wodurch dann die Tarifklassen mit ihren zahlreichen Abtheilungen entstehen und die Frage auftritt, ob die Fracht für theuere Waare jemals mit der Fracht für billige Waare und rohes Material die gleiche sein kann und wird, oder ob nicht vielmehr, wozu man fast unbedingt gelangt und was zuletzt über die so viel ventilirte Frage nach dem Wagenraumtarif entscheidet, nicht die höhere Fracht der theuern Waare dazu dienen soll, die Fracht für nothwendige Gegenstände vermindern zu können. Daneben scheiden sich die Klassen der Passagiere, und wenn man nur Eine Klasse derselben setzt, geräth man in den Widerspruch, den Tarif für die einfache Klasse zu steigern, womit die größere Einnahme der bessern Klassen fehlt, ohne daß sich die Zahl der Passagiere vermehrt. Dazu kommt, daß je nach den Differenzen in Höhe und Steigungen der Bahnen die Betriebskosten auf derselben Strecke nicht ganz gleich sein können. Vor allem aber ergibt sich, daß die Summe

der beförderten Einheiten jährlich wechselt, und daß dadurch das Ergebniß der obigen Division, wenn sie auch noch so fachmännisch berechnet ist, immer nur für das vergangene und nie für das künftige Betriebsjahr richtig sein kann. Alle Tarifsberechnungen erscheinen daher als bloße Durchschnittsanschläge, und hier ist es, wo nur die fachmännische Erfahrung zu einem Resultat führt, das noch oft genug täuscht. Freilich muß dem gegenüber wieder festgehalten werden, daß schon sehr bedeutende Irrthümer der Rechnung oder bedeutende Einwirkung äußerlicher Umstände dazu gehören, um in der Tarifziffer überhaupt einen merkbaren Unterschied hervorzubringen. Und das ist es, was namentlich bei der Verstaatlichung durch Ankauf die Grenze des zulässigen Irrthums über die berechtigte Kaufsumme bestimmen sollte. — Daß ein solcher Ankauf nun zwar von der Regierung vorbereitet werden muß, aber nie ohne ein Gesetz beschlossen werden kann, ist selbstverständlich. A. Wagner hat diese ganze Tariflehre in das System der Finanzwissenschaft mit der ihm eigenen literarischen Gründlichkeit zuerst aufgenommen (I, §. 291 fg.). Wenn auch hier kein eigentlicher Abschluß gefunden werden wird, bleibt seine Arbeit dennoch von dauerndem Werthe.

Zweites Gebiet.

Das Gebührenwesen.

Bei den Gebühren gelangen wir nun zu einem Abschnitte der Finanzwissenschaft, der entweder als ein höchst einfacher oder als ein höchst schwieriger betrachtet werden muß, je nachdem man den Ausgangspunkt für die Betrachtung derselben feststellt. Denn es gibt wol kaum einen Begriff in der gesammten Staatseinnahme, über dessen wahre Natur man bis auf die neueste Zeit so wenig Untersuchungen angestellt hätte. Die natürliche Folge davon ist, daß fast jeder unter „Gebühren" etwas anderes versteht, während andererseits das deutsche Wort weder streng ins Englische noch auch ins Französische übersetzt werden kann, obgleich natürlich die Sache selbst allenthalben vorkommt. Wir glauben nun dem gegenüber nicht unrecht zu haben, wenn wir festhalten, daß man Begriff und Princip der Gebühren nicht mehr aus ihnen selbst, und auch nicht aus der allgemeinen Vorstellung von „Staatsauflagen", sondern vielmehr naturgemäß aus der Quelle herleiten muß, aus welcher sie selbst überhaupt

erst entspringen können. Und das ist, wie schon dargelegt, die Staatsleistung oder die producirende Staatsarbeit.

Begriff der Gebühr und ihr Unterschied von den Regalien und den Steuern.

Nachdem die ganze Finanzwissenschaft den Unterschied zwischen Gebühr und Steuer als eine ihrer Grundlagen seit der neuesten Zeit anerkannt hat, ist es leicht, denselben in einfachster Weise zu formuliren. Doch soll die Wissenschaft auch hier ihren letzten Ausgangspunkt festhalten.

Ist der Staat einmal die zum persönlichen Leben erhobene Gemeinschaft, so muß auch das Mittel seiner Thätigkeit für diese Gemeinschaft nicht mehr von dem Einzelnen, sondern von der Gemeinschaft selber ihm geboten werden. Die Form, in der dies geschieht, ist die Steuer. Es ist daher das wol unbezweifelte Princip für alle wirthschaftlichen Bedingungen dessen, was wir die „Verwaltung" genannt haben, daß dieselben, soweit diese Verwaltung für die Gemeinschaft und die Voraussetzungen ihrer Entwickelung als solche thätig ist, durch Steuern aufgebracht werden müssen, und daher für die Benutzung solcher Leistungen der Verwaltung, gleichviel ob die letztern Anstalten oder Einzelacte der Staatsthätigkeit sind, keinen individuellen Ersatz zu leisten haben.

Allein die Selbständigkeit auch der wirthschaftlichen Individualität des Staatsangehörigen macht es möglich, daß diese Anstalten und Acte der Verwaltung für seine individuellen Interessen thätig werden. So weit nun dieses individuelle Interesse mit dem allgemeinen identisch ist, ist es allerdings Pflicht der Verwaltung, auch ihm ihre Anstalten und Leistungen zur Benutzung darzubieten; denn jedes Ganze ist zuletzt stets eben die Einheit der Einzelnen. Nun aber sind Anstalten und Verwaltungsacte zugleich wirthschaftlicher Natur in Anlage und Betrieb, und letztere werden wie gesagt grundsätzlich durch die Beiträge der ganzen Gemeinschaft als Steuern gedeckt. Wenn daher der Einzelne für sein individuelles Interesse unbezahlt diese Leistungen und Steuern der Gemeinschaft benutzen könnte, so würde der Widerspruch entstehen, daß der, welcher die Staatsfähigkeit nicht

für sein Interesse braucht, für den zahlt, der sie für sich in Anspruch nimmt; das Einzelinteresse würde sich wenigstens wirthschaftlich zum Gesammtinteresse machen. Für diesen Widerspruch hat nun der Staat zu allen Zeiten die richtige Lösung gefunden. Dieselbe beruht einfach darauf, daß er von diesem Einzelnen für die ausschließlich in seinem Interesse benutzte Gesammtleistung einen individuellen wirthschaftlichen Ersatz fordert. Und dieser Ersatz, wesentlich verschieden von der Steuer, welche Kapitals- und Arbeitskraft für das Ganze wirthschaftlich herstellt, ist die Gebühr im weitesten Sinne des Wortes; die Ordnung der Gebühren heißt das Gebührenwesen, die Gesetze, welche diese Ordnung bestimmen, die Gebührengesetze, und die Form, in welcher jener Ersatz geleistet wird, die Gebührenerhebung.

Man wird daher wol sagen, daß, während die Steuer die Arbeit der Verwaltung für die Gemeinschaft ihrer wirthschaftlichen Bedingungen ergibt, die Gebühr die Herstellung der letztern für das individuelle Bedürfniß enthält.

Nun kann das letztere in zwei Formen geschehen. Der Staat als wirthschaftliche Persönlichkeit besitzt ein Vermögen, und das darzustellen war die Aufgabe obiger Lehre vom Staatsvermögen. Indem derselbe dieses Vermögen in der Form eines bestimmten Kapitals dauernd anlegt, entstand der Begriff der Staatsanstalt aus den der reinen Volkswirthschaft angehörigen Staatsanlagen. Indem der Staat dagegen nicht mehr seine Anstalt, sondern die in seinem (verfassungsmäßigen) Organismus liegende Thätigkeit für den Einzelnen verwendet, wird dieselbe gleichfalls zu einer rein wirthschaftlichen, und die Gebühr als Zahlung für diese Verwendung wird für das Finanzwesen zu einer wirthschaftlichen Einnahme aus der reinen Arbeit des Staats. Insofern dabei aus staatswirthschaftlichen Gründen der Staat eine Production herstellt, welche er sich vorbehalten, deren Benutzung aber dem Einzelnen ganz freigibt, heißt eine solche Production ein Regal. Alle Gebühren unterscheiden sich daher in die Gebühren für die rein amtliche Arbeit und in die Gebühren für die Benutzung von Regalien. Die erstern aber nennen wir die eigentlichen Gebühren, während wir — man wird den neuen Namen der alten Sache um der

Klarheit willen uns wol zugestehen — die Zahlung für die Benutzung von Regalien die **Regaliengebühren** nennen werden. Man kann daher beide verschmelzen, aber das erzeugt nur Unklarheit, welche bei der Bestimmung des Gebührenfußes höchst nachtheilig wirkt. Wir bleiben deshalb dabei, die eigentlichen Gebühren im obigen Sinne für sich zu behandeln.

Wenn nun auf diese Weise der Begriff der Gebühr vollkommen feststeht und sich von der Steuer scheidet, so muß sich die Finanzwissenschaft vor allem davon Rechnung ablegen, wodurch denn in den frühern Vorstellungen und in der gegenwärtigen Gesetzgebung jene Verschmelzung von Gebührenwesen und Steuerwesen entstanden ist, welche bisher das richtige Verständniß des erstern und den richtigen Umfang der letztern in einer fast unabsehbaren Verwirrung erhalten konnte.

An sich liegt nun der Grund dieser Verschmelzung darin, daß es am letzten Orte gar kein Einzelinteresse gibt, welches nicht mit dem Gesammtinteresse zusammenhinge, und daß in dem Sinne dieser höchsten Identität beider Interessen Gebühren und Steuern gemeinschaftlich die Kosten des Staats für seine Thätigkeit zu tragen haben. Historisch nun hat sich das in der Weise ausgebildet, daß wirklich im Anfange die Gebühren die Function der Steuer übernehmen mußten, dem Staat für einen Theil seiner allgemeinen Verwaltungsthätigkeit einen Ersatz zu leisten, sodaß sie dadurch zu einem Theil der gesammten Steuergesetzgebung des Staats wurden, und daher nur noch als eine Nebenart der Besteuerung erschienen, an welcher der landesfürstliche Haushalt in seinem Interesse festhielt. Erst mit dem Beginn des 19. Jahrhunderts schied das Eintreten der verfassungsmäßigen Finanzwirthschaft die Gesetzgebung über die Gebühren von der über die Steuern und erhob sie um die Mitte desselben zu einem selbständigen früher unbekannten Gebiete der Finanzwissenschaft. Den Schluß dieser letzten Entwickelung bildet dann die wissenschaftliche Arbeit, welche die Scheidung **innerhalb** der bestehenden Einnahmsgesetzgebung zwischen den Besteuerungen, die in denselben enthalten waren, und den eigentlichen Gebühren vollzog, und zwar auf Grundlage des Satzes, daß die Bestimmung der rationellen Höhe der Gebühren auf wesentlich andern Principien beruhen müsse als die der Steuern.

Auf diesem Standpunkt steht unsere Gegenwart. Es ist daher sehr erklärlich, wenn hier die Vorstellungen noch vielfach nicht einmal im Grundgedanken klar sind, und daß die positive Gesetzgebung es noch durchaus nicht vermag, den Forderungen der Wissenschaft zu folgen. Dasjenige nun, was hier die erste Gewähr für das Durchdringen der richtigen Auffassung bildet, ist allerdings die Geschichte des Gebührenwesens. Allein schon für diese Geschichte muß man das eine festhalten, daß dasjenige Gebiet, auf welchem die Steuern noch immer historisch in der Form von Gebühren erscheinen, keineswegs das ganze Steuerwesen umfaßt hat, sondern nur auf bestimmten Punkten des letztern auftritt.

Das Gebührenwesen als Besteuerungsform erscheint nämlich auch historisch nicht als eine Besteuerung des Ertrages, sondern stets nur, wenn auch in sehr verschiedenem Umfange, in vier Steuergebieten. Zuerst als die Gebührenform der Besteuerung des Erwerbes; zweitens treten durch den historischen Gang der Dinge die Gebühren (Licenzen) als eine Form der Gewerbesteuer auf; drittens bilden sie unmittelbar das ganze Gebiet der Verkehrssteuer, ein Begriff, dessen Selbständigkeit freilich sehr neu ist; viertens endlich wurden sie zwar nicht durch ihr Steuerprincip, wohl aber durch ihre Erhebungsform (Stempel) zu einer Form der Genußsteuer, freilich nur so weit, als diese Erhebungsform sie zweckmäßig erscheinen ließ. Auf dieses durch die neueste Finanzwissenschaft festgestellte Verhältniß zwischen Gebühr und Steuer hat nun weder die frühere noch die neueste Gebührengesetzgebung Rücksicht genommen, sodaß die gegenwärtige Gebührengesetzgebung in ganz Europa der Form nach eine, noch dazu höchst bedeutende Steuergesetzgebung geblieben ist, was durch keine Reform irgendeiner einzelnen Position der Gebührengesetze gebessert werden kann. Der einzige Weg, hier zu einem wesentlichen Resultat zu gelangen, besteht mithin darin, in jeder einzelnen Gebührengesetzgebung diejenigen Gebühren mit specieller Arbeit auszuscheiden, welche in der That nichts anderes sind als in die Form der Gebühr gebrachte Steuern. Damit erst würde die Confusion aufhören, welche auch jetzt noch nicht einmal theoretisch überwunden ist. Der große Werth, den eine solche Arbeit haben

würde, wäre dabei keineswegs ein vorwiegend systematischer. Denn während alle übrigen Steuern sich bestreben, ihren rationellen Steuerfuß zu finden und damit eine gerechte Besteuerung anzubahnen, ist die Besteuerung durch das Gebührenwesen eine durchaus zufällige und irrationelle, die fast nur auf den finanziellen Ertrag berechnet ist. Eine solche Arbeit würde dann der Steuerlehre angehören. Indem wir an diesem Orte jedoch nur noch auf die Gebühren eingehen können, muß es unsere Aufgabe sein, das System der eigentlichen Gebühren nur erst einmal aus der Verwirrung dieser Gebührengesetzgebung herauszulösen und für sich hinzustellen, die Besteuerungsfrage dagegen der Steuerlehre zu überweisen. Die Grundlage dafür aber muß die Feststellung des geschichtlichen Punktes sein, von welchem aus sich jene Verschmelzung eben vollzogen hat; und erst dann wird man ganz erkennen, wie kein Gebiet des ganzen Einnahmewesens sich gegenwärtig so sehr im Stadium des Uebergangs zu einer neuen, rationellen Gesetzgebung befindet als eben dieses Gebührenwesen.

Der ganze Gang der Behandlung des Gebührenwesens in der Literatur der Finanzwissenschaft zeigt uns, wie theils der selbständige Begriff, theils das praktische Verständniß desselben erst der neuesten Zeit angehört, aber dadurch noch sehr unfertig ist. Noch im Anfange unsers Jahrhunderts kommt selbst bei den leitenden Schriftstellern wie Jakob, Lotz, Malchus kaum das Wort vor, geschweige denn, daß man sich auf die Sache eingelassen hätte. Es ist eins der großen Verdienste von Rau, zuerst in seiner Finanzwissenschaft das Gebührenwesen überhaupt zu einer selbständigen Kategorie erhoben, und zugleich das richtige Princip dafür gefunden zu haben (§. 227), wobei es freilich ein Uebelstand war, daß er doch wieder theils die Uebertragungssteuer (Erbschaftssteuer), theils alle Anwendungen des Stempels als Steuererhebungsform noch unter die Gebühren subsumirt. Was auch er nicht hat fertig bringen können, die formale Feststellung des Unterschiedes zwischen den eigentlichen Gebühren und der Regaliengebühr, hat dann durch die Unklarheit über die Natur der Regalien wieder die alte Verwirrung aufs neue hervorgerufen. Wenn z. B. Hoffmann („Würtembergisches Finanzrecht", I, 694) auch da Gebühren anerkennt, wo der Staat keine Leistung für die Gebühr thut, und wenn Umpfenbach („Finanzwissenschaft", §. 26 fg.) Gebühren und Regalien ungeschieden durcheinanderwirft, so ist beides entschieden falsch. Dagegen ist es kaum zweifelhaft, daß die beste Arbeit über das ganze Gebührenwesen der Theil von Pfeiffer „Einnahmen" ist, der von den Gebühren handelt (I, 294—351). Allerdings fehlt auch

ihm der Unterschied zwischen Gebühr und Steuer, sowie die Zurückführung auf den Begriff der Staatsleistungen. Allein es ist doch kein Zweifel, daß Pfeiffer es ist, der zuerst eine wissenschaftliche systematische Behandlung des Gebührenwesens angeregt hat, der allerdings noch das historische Element zu sehr fehlt. Von großer Bedeutung, namentlich in der scharfen Scheidung von Gebühr und Steuer, ist dagegen die schöne Arbeit von W. Besobrasow, „Impôt sur les actes. Mém. de l'Acad. Imp. des Sciences", wichtig, weil die russischen Finanzen Gebühren und Steuern so vielfach vermengen. Neuerdings hat Besobrasow in seinen „Revenus publics de la Russie 1872" die Gebühren als Taxes ou rémunérations pour services spéciaux des institutions publiques als selbständige Einnahmegruppe aufgestellt. Der Gebührenertrag war 5 Proc. des Budgets (1870). Das System des Verfahrens beruht auf der Eintheilung in Rechts-, volkswirthschaftliche, Cultus- und verschiedene Gebühren, was sich an unsere Auffassung leicht anschließt. Das neueste Werk, das sich speciell mit dem Gebührenwesen beschäftigt, ist Schäffle's „Steuerreform" (1880, S. 454—578). Es ist wol schwer, bei vielen richtigen Bemerkungen eine größere Confusion im ganzen zu denken. Trotz der richtigen Empfindung des wesentlichen Unterschiedes zwischen Gebühr und Steuer ist die ganze Arbeit eine beständige Verschmelzung beider, wodurch jedes positive Resultat unmöglich wird. Was soll man sich z. B. vorstellen unter „Gebühren auf die Waarenumsätze" neben „Mobiliargebühren" oder „Mobiliarverkehrsgebühren" (z. B. S. 519), oder bei „Verwaltungsgebühren als Steuergebühren", oder „Immobiliargebühr" und ähnlichen Bezeichnungen? Hier läßt sich mit bloßen „Bedenken" gegen diese oder jene Abgabe nicht viel machen, besonders wenn man sich über Natur und Stellung des Stempels keine Rechenschaft abgelegt hat. Im einzelnen sind dagegen hier manche brauchbare Anregungen; freilich ist ohne ein klares Verständniß des Steuersystems kaum ein durchgreifendes Resultat zu gewinnen. Wie vielfach hier noch Klarheit mangelt, sieht man daraus, daß z. B. Westphal-Conn in seiner allerdings sehr kurzen Schrift „Die Steuersysteme und Staatseinnahmen sämmtlicher Staaten Europas" (1884) die „Stempel und Gebühren" noch einfach unter die „indirecten Steuern" stellt. Von um so größerer Bedeutung sind die historischen Arbeiten, unter denen Vocke's „Geschichte des britischen Reichs" (Thl. II, Abschn. III u. IV) in erster Reihe steht. Vgl. dazu A. Wagner's „Bearbeitung des Gebührenwesens" („Finanzwissenschaft", Buch 3, Abschn. 3 u. 4), wo der Unterschied von Gebühr und Steuer in besonders klarer Weise durchgeführt ist. Vielleicht würde die Aufnahme der Kategorie der Regaliengebühren neben den eigentlichen Gebühren manche streitige Frage hier erledigt haben. Mit Vocke („Tübingische Vierteljahrschrift", 1876) würden wir uns auf der Grundlage der obigen Vorstellungen leicht verständigen.

Die geschichtliche Entwickelung des Gebührenwesens. Die drei Epochen.

So ungemein verschieden nun auch das ganze Gebührenwesen und seine Verschmelzung mit dem Steuerwesen sich in den verschiedenen Zeiten und Staaten Europas ausgebildet hat, so sieht man dennoch bei näherer Betrachtung, daß uns hier wiederum eine innerlich einheitliche Entwickelung mit wesentlicher Gleichartigkeit in Princip und Umfang entgegentritt, welche zuletzt wie in allen staatswissenschaftlichen Dingen jede Besonderheit durch das Zurückführen auf das Ganze leicht verstehen läßt.

Der Grundzug der geschichtlichen Entwickelung des Gebührenwesens in ganz Europa besteht nämlich darin, daß im Anfange die Gebühren die Steuern auf bestimmten Gebieten des entstehenden staatlichen Lebens vertreten und ersetzen, daß sie sich dann mit dem Steuerwesen fast unbewußt verschmelzen, und daß sie endlich im 19. Jahrhundert sich wieder von den letztern zu scheiden beginnen.

Man wird daher für diese Geschichte drei Hauptperioden ziemlich streng unterscheiden müssen. Die erste Periode nennen wir die der Gerichtsgebühren, die zweite die des Stempelwesens; die dritte, die der einheitlichen Gebührengesetzgebung, gehört noch unserer Gegenwart.

Das Gebührenwesen im allgemeinsten historischen Sinne beginnt nämlich erst da, wo für die entstehende Verwaltungsthätigkeit des Staats — man wird begreifen, daß wir auf den Entwickelungsproceß derselben hier nicht eingehen — nicht mehr das individuelle Eingreifen des Landesherrn, noch auch die bloße öffentliche Thätigkeit der Grundherren und Selbstverwaltungskörper als solche genügt, sondern wo beide für das, was sie zu leisten haben, einer Fachbildung und der verwaltenden Thätigkeit von Fachmännern zu bedürfen beginnen. Solche Fachmänner treten nun zunächst auf zwei Gebieten auf, das eine ist das der Rechtspflege, das andere ist das selbständig werdende Bildungswesen. Beide erzeugen in ihrer Wechselwirkung die erste Vorstellung von einem öffentlichen Berufswesen, und bald kann die fortschreitende Gesittung einer solchen für alle

Haupttheile der Verwaltung nicht mehr entbehren. Allein der Staat als Ganzes ist noch nicht weit genug, um vermöge seiner selbständigen Einnahmen solche Fachmänner auch für sich bestellen zu können. Dabei erscheinen sowol das Bildungswesen als die Rechtspflege als Berufsleistungen, die doch zunächst immer für den Einzelnen geschehen, der sie gebraucht. Daraus dann entsteht die Vorstellung, daß nun auch der Einzelne für das zahlen müsse, was jene Ausübung des Berufs für ihn leistet und werth ist, wobei jedoch der Unterschied obwaltet, daß die Ausübung der Rechtspflege auf Grundlage der juristischen (römischen) Fachbildung als eine Angelegenheit des Staats angesehen wird, während der Erwerb jeder Fachbildung ganz dem Einzelnen überlassen wird. Das hatte auf das entstehende Gebührenwesen von Anfang an den Einfluß, daß die Zahlung für die Berufsübung in der Rechtspflege (Richter und Advocaten) naturgemäß zu einem Gegenstand der Gesetzgebung ward, während die Gebühren für die Theilnahme am Bildungswesen der einzelnen Berufsbildungsanstalt (lateinische Schulen, Universitäten) den Bestimmungen der letztern selbst überlassen wurden. Alle solche Zahlungen nun, indem sie für das Einzelinteresse geschehen, das ja auch jedem Einzelprocesse zum Grunde liegt, bilden nun die erste und einfachste Art der Gebühren, welche mithin die Aufgabe haben, den Fachmännern, die sich einem dieser öffentlichen Berufe widmen, den Gehalt unserer Zeit zu ersetzen. Die Aufgabe der entstehenden Staatsverwaltung beschränkt sich höchstens auf die Regelung solcher Gebühren, welche der Einzelne für Gericht und Schule, die noch keine Staatsanstalten sind, zu zahlen hat. Die Gebühr übernimmt daher hier die Function der Steuer als Zahlung an den öffentlichen Diener für seine Leistungen. Es ist der Anfang der eigentlichen Verwaltungsgebühren. Daneben entsteht nun gleichzeitig der Anfang derjenigen Gebühren, welche auf dem ersten Communicationswesen beruhen, deren Rechtstitel damals aber noch keineswegs Beruf und Verwaltung, sondern die Grundherrlichkeit ist. Bei ihnen leistet der Grundherr noch gar nichts, sondern fordert die Zahlung als Preis für die Benutzung seines Grundes und Bodens. Wir kennen die beiden Hauptformen als die der Wege- und der Schiffahrtsgebühren. Mit denselben ward schon damals die Vorstellung

gegeben, vermöge deren der Zoll jahrhundertelang als Gebühr erschien, obwol er eine Steuer war. Mit allen diesen Erscheinungen ward nun zwar der Grund zum Gebührenwesen gelegt, allein dasselbe hat mit der Staats-Finanzwirthschaft noch sehr wenig zu thun. Die Verschiedenheit in den dafür geltenden Ordnungen ist dabei sehr groß, aber gemeinsam ist allen doch der Gedanke, daß der Pflicht zur Zahlung solcher Gebühren irgendeine öffentliche Leistung zum Grunde liegt; und da die Hauptform derselben auf der beginnenden Fachmäßigkeit der Rechtspflege beruht, so wird man die Gerichtsgebühren als die erste große historische Grundform des Staatsgebührenwesens bezeichnen, neben der dann die Bildungsgebühren und die grundherrlichen Gebühren mit örtlicher Geltung die spätere Ausdehnung dieses Staatsgebührenwesens auf eine Reihe anderer Gebiete vorbereiten.

Diese ganze Epoche dauert nun bis zur zweiten Hälfte des 17. Jahrhunderts. In der ersten haben noch die Vertreter der Finanzwissenschaft keine selbständige Vorstellung von einer Gebühr; höchstens daß sie dieselbe in unklarer Weise auf die Grundherrlichkeit zurückführen und damit die noch heute geltende Vorstellung erzeugen, daß die Quelle alles Rechts auf Gebühr schließlich die oberste Grundherrlichkeit, das Königthum sei, und man daher die Regalität als Rechtstitel für die Forderung auf Gebühren betrachten müsse. Klar und fertig ist hier nichts. Da trat eine Erscheinung auf, welche, an das Gerichtsgebührenwesen sich anschließend, eine ganz neue Gestalt des ganzen Gebührenwesens erzeugte.

Dieser Factor war das Stempelpapier, das später zum selbständigen Stempel wird. Mit ihm beginnt die zweite Epoche. Nur muß man sich die Entwickelung des Stempelwesens nicht als etwas Einfaches denken. Denn gleich mit dem Beginn desselben fangen auch schon die beiden Grundformen an, welche bis auf den heutigen Tag dauern und alle Vorstellungen vom Gebührenwesen so tief verwirrt haben. Allerdings wissen wir von den ersten Anfängen nicht viel; allein da, wo das Stempelwesen überhaupt auftritt, beginnt mit dem ursprünglichen Gerichtsstempel der Verkehrsstempel, der mit dem erstern an sich gar nichts zu thun hat und gleich anfangs als eine Besteuerung

von Verkehrsacten durch die Stempelung erscheint. Uns sind jedoch nur noch die allgemeinen Grundlagen dieser Entwickelung bekannt.

Mit dem 17. Jahrhundert wird nämlich der Gedanke allgemein, daß die Function der Gerichte zuletzt immer eine Function der Staatsgewalt sei; das Gericht wird ein Amt, und diese amtliche Natur der Gerichte findet ihren Ausdruck theils in der dem Landesherrn vorbehaltenen Besetzung der Gerichtshöfe, theils in der Form der Urtheilssprechung im Namen des Landesherrn, theils endlich in der gesetzlich sich ausbildenden Competenzordnung der Gerichte, was man dann namentlich in Deutschland unter den beiden Ausdrücken der Regalität und der Hoheit der Rechtspflege zusammenfaßte. Die Folge war naturgemäß die Verpflichtung des Staats, nun auch seine Richter zu besolden. Bisher nun war die Grundlage dieser Besoldung die Gerichtsgebühr gewesen. An dieser aber hatte der Staat keinen Antheil. Wollte er daher die Mittel für diese Besoldung aufbringen, so war es natürlich, daß er sich dabei an das alte Gebührenwesen anschloß und eine zweite Staatsgebühr neben die richterliche stellte. Indem nun mit dem allgemeinen Auftreten des schriftlichen Verfahrens der Begriff der Proceßacten entstand, lag es nahe, von diesen Acten eine Gebühr für die Finanzen zu erheben; und das geschah, indem gesetzlich das Papier für diese Acten mit einer Auflage belegt ward, die man vermöge der staatlichen Stempelung des erstern unter der Vorschrift erhob, daß nur solches gestempeltes Papier für die Verhandlungen in aller Gerichtsthätigkeit gebraucht werden dürfe. So entstand neben den alten Gerichtsgebühren das neue Stempelpapier als ein eigenes System des Gebührenwesens, dessen Ertrag daher auch nicht mehr wie die alten Gerichtsgebühren dem Richter zukam, sondern in die Staatskasse floß. Von diesem ersten, dem Actenstempel, war dann nur ein Schritt zu dem Gedanken, daß man nun auch für alle andern Documente, die einmal künftig mit der Rechtspflege in Berührung kommen konnten, solches Stempelpapier vorschrieb mit der Bestimmung, daß die Rechtsgültigkeit solcher Documente durch den Gebrauch von Stempelpapier bedingt sein solle, ohne Rücksicht darauf, ob ein solches Document auch wirklich gerichtlich producirt würde oder nicht.

Damit war den Finanzen des Staats eine Quelle von Einnahmen erschlossen, die von Jahr zu Jahr reicher floß, und es entstand neben dem anfänglichen Actenstempel ein neuer Verkehrsstempel für alle diejenigen Gebiete des Verkehrs, in welchen der Verkehrsact überhaupt schriftlich documentirt ward. Man beeilte sich in allen Staaten Europas, solches Stempelpapier für alle Verträge, Anweisungen, Quittungen, Zeugnisse auch unter Privaten zu fordern, und daneben das gestempelte Papier rasch auch auf alle amtlichen Beziehungen der Verwaltung zu den Privaten auszudehnen, ohne daß man dabei an eine Leistung des Staats für den Einzelnen auch nur gedacht hätte. Diese Stempelung ward daher im wesentlichen Unterschiede von der Gerichtsgebühr und dem Actenstempel somit zu einer Besteuerung des Verkehrs, wenn auch nur noch des schriftlichen. Und jetzt konnte man im 18. Jahrhundert — wann und wie, das wissen wir noch nicht genau — den letzten Schritt thun. Wenn man statt des Stempelpapiers die bloße Stempelung durch die Finanzbehörde, oder gar statt der Stempelung selbständige Stempelmarken einführte, so war damit eine höchst bequeme Erhebungsform für allerlei Steuern gegeben, die man leicht auf eine ganze Reihe von Dingen ausdehnen konnte. Damit nahm dann der Begriff des Stempels direct den Begriff der Steuer in sich auf, und die Kategorie der „Stempelsteuer" (eigentlich nur der Erhebung gewisser Steuern durch den Stempel) war gegeben. Da aber dem ganzen Stempelwesen doch die alte Vorstellung von der Gerichtsgebühr zum Grunde lag, so war es erklärlich, daß man sich unter der Stempelung doch noch immer eine Gebühr dachte, um so mehr als ein wesentlicher Theil dieser Stempel nach wie vor als eine wirkliche gerichtliche Gebühr im Actenstempel erhalten blieb. Auf diese Weise traten nun im 18. Jahrhundert die zwei Kategorien: Gebühren und Stempel, an sich ganz selbständig und doch formell innig verschmolzen, nebeneinander. Nun aber hatte man — noch bis auf unsere Zeit — überhaupt noch keinen Begriff von einer Verkehrssteuer, und andererseits konnte man in vielen Dingen, bei denen doch die eigentliche Gebühr sich erhielt, nicht immer Stempelpapier oder Stempelmarken anwenden, sodaß ein Theil aller Gebühren direct bezahlt, ein Theil durch die Stempel erhoben ward.

Es war daher natürlich, daß man jetzt Stempel und Gebühren einfach unter der allgemeinen Vorstellung von einem eigenen „Gebührenwesen" zusammenfaßte und das Gebührenwesen als etwas wesentlich vom Steuerwesen verschiedenes betrachtete. Denn in der That trat in dem Steuerwesen der Staat bereits als Ganzes dem Volke gegenüber, das Gebührenwesen erschien dagegen als der königlichen Wirthschaft angehörend und die entstehende Finanzwissenschaft des 18. Jahrhunderts ließ daher die Frage nach dem letztern gänzlich fallen, wesentlich auch deshalb, weil sie bei der grundherrlichen Gerichtsbarkeit sogar die Gerichtsgebühren derselben nicht als Theil der Staatseinnahmen betrachtete, und in den Stempeln kein Element der Besteuerung zu entdecken wußte. So vermengte die Ausdehnung des Stempelwesens auf den Verkehr und seine Besteuerung Steuer und Gebühr zu einem Ganzen, das selbständig neben dem beginnenden System der directen und indirecten Steuer als eine gegebene Thatsache dastand, die man als solche hinnahm und für die es in der Steuerlehre der damaligen Zeit formell keinen Platz und theoretisch kein Princip gab. Und diese Anschauung dauert für viele noch bis zur Gegenwart.

Allein eins trat doch hinzu, was namentlich seit dem Ende des 18. Jahrhunderts diese zweite Epoche in der Entwickelung des Gebührenwesens abschloß, und die dritte, heutige, begründet hat.

Wenn man auf dem Gebiete der Regierungslehre das 18. Jahrhundert gegenüber der frühern Zeit charakterisiren will, so wird man stets darauf zurückkommen, daß die absolute Monarchie dieser Zeit alle öffentlichen Functionen zu Aemtern macht. Das Amt aber war damit der königliche Dienst. Der König mußte daher den amtlichen Dienst besolden. That er das, so war damit der eigentliche Grund des ältesten Gebührenwesens der ersten Epoche aufgehoben, und gegenüber dem besoldeten Amte mußte der Gedanke entstehen, daß jetzt alle Gebühren nicht mehr dem Amte, sondern dem Staate und seiner Finanzwirthschaft gehören müßten. Damit aber ward der Proceß gegeben, welcher die neue Gestalt des Gebührenwesens begründete. Der öffentliche Dienst des jetzt besoldeten Amtes und Fachmanns hatte kein Recht mehr auf die alte Gebühr; dieselbe mußte jetzt von

dem Amte auf den Staat übergehen; die Gebühr ward aus einer Einnahme des einzelnen Amtes eine Einnahme des Staats. Dieser Uebergang der Gebühr überhaupt vom Amte auf den Staat vollzieht sich langsam, aber er vollzieht sich. Im einzelnen können wir ihn hier nicht verfolgen; aber seine allgemeine Consequenz bestand darin, daß nunmehr nicht blos das Stempel-, sondern daß auch das ganze Gebührenwesen zu einer Angelegenheit des Staats ward. Und wie nun das gesammte Amtswesen in dieser Epoche als ein einheitliches Ganzes unter die allgemeine Gesetzgebung des Staats fällt, so mußte naturgemäß auch das ganze bisher in Object und Betrag höchst verschiedene, örtlich ausgebildete Gebührenwesen für den Staat ein gleichartiges und einheitliches werden. Der Staat nimmt es in sein Finanzwesen auf, und faßt es mit dem Stempelwesen als ein Ganzes zusammen, das er jetzt mit einheitlicher Gesetzgebung ordnet. Damit entstehen dann die Stempel- und Gebührengesetzgebungen als selbständige Theile der Finanzgesetzgebung neben der Steuergesetzgebung. Aber auch dieser Proceß hat wieder seine zwei Abschnitte. Die erste und natürliche Aufgabe des erstern war die, die Gleichheit in Stempel und Gebühr für das ganze Reich herzustellen. Weiter geht der erste Gedanke dieser neuen Gesetzgebung noch nicht, als mit ihm statt der bisherigen Oertlichkeit der Gebühr und der Willkür in der Vorschreibung derselben die Gleichheit der Gebührenpflicht einzuführen. Allein noch immer bestanden die alten Grundherrlichkeiten mit ihren grundherrlichen Gebührenrechten fort, und an das Privilegium der erstern schloß sich daher das Gebührenprivilegium der alten Stände, welches die Gebührenfreiheit als ständisches Vorrecht von dem vorigen Jahrhundert in hundert Formen auf das gegenwärtige übertrug. Erst mit der Mitte des letztern vollzieht sich daher der letzte Schritt, der die ganze Stellung der heutigen Gebührenfrage erst möglich gemacht hat. Mit dem Siege des verfassungsmäßigen Rechts wird aus der Gleichheit der Gebühren und der Stempel die Allgemeinheit derselben; das Gebührenprivilegium verschwindet, und das Gebührenwesen ist ein integrirender Theil des Finanzwesens geworden. Dabei ist man sich nun über das, in demselben enthaltene Steuerwesen durchaus nicht klar; aber die Empfindung

der Sache macht sich dennoch gerade mit dieser dritten Epoche des 19. Jahrhunderts in einer Weise geltend, die schon lange auf jenen wichtigen Unterschied hätte aufmerksam machen müssen. Während nämlich der Betrag einer eigentlichen Gebühr, selbst die Regaliengebühren eingeschlossen, naturgemäß für denselben Act des Amtes ohne Rücksicht auf die Summe, um die es sich handelt, stets derselbe sein muß (z. B. Gebühr für Grundbuchsauszüge), konnte man doch bei dem Stempel diese Gleichheit des Betrags nicht festhalten, und zwar der Sache nach einfach deshalb nicht, weil eben der Stempel wesentlich eine Steuer enthält. Ohne daß dies recht klar wurde, sehen wir nun mit der einheitlichen und allgemeinen Gebührengesetzgebung allenthalben den Grundsatz Platz gewinnen, daß die Höhe des Stempels in irgendeinem Verhältniß zu dem Betrage stehen müsse, den das gestempelte Document enthält, während die eigentliche Gebühr gegen einen solchen Betrag ganz gleichgültig bleibt; das heißt, die neue Gesetzgebung kam unwillkürlich dazu, die Principien der Besteuerung auf den Stempel zu übertragen und die Verschiedenheit des Steuerfußes auf die Stempelpflicht anzuwenden, die für die eigentliche Gebühr grundsätzlich ausgeschlossen war (das Droit proportionnel beim Enregistrement in Frankreich, die Stempelscala in Oesterreich, s. u.). Damit war denn nun aus jener Gebührengesetzgebung ein wunderliches, höchst verschiedenartige Dinge zusammenfassendes Gesetz geworden, in welchem man sich höchstens im Einzelnen zurechtfinden konnte, während für das Ganze kein gemeinschaftliches Princip zu finden war, um so weniger, als die Stempelordnung noch mit einem eigenen Strafgesetz verbunden ward, das in der That mit den Gebühren als solchen gar nichts zu thun hatte und der Steuerstrafgesetzgebung angehörte, ohne mit derselben in einer äußern Berührung zu stehen. Diese historisch entstandene Verwirrung in Begriff und Gesetzgebung bildet nun den Charakter der gegenwärtigen dritten Epoche. Was daneben die Aufgabe der nächstkommenden Zeit betrifft, so ist dieselbe wol jetzt klar; sie besteht in der klaren und bewußten Durchführung der Scheidung zwischen eigentlicher Gebühr, Regaliengebühr und Steuer in der Gebührengesetzgebung, und zwar mit der ganz bestimmten Forderung, auf die Stempelsteuer die allgemeinen,

bereits bekannten Principien der Besteuerung anzuwenden, für die eigentlichen Gebühren dagegen ein eigenes Princip aufzustellen.

Daß nun das keine leichte Sache ist, sondern eingehender Bearbeitung bedarf, wird jeder wissen, der einmal ein Gebührengesetz durchgesehen hat. Von hohem Interesse ist es dabei, diese Gebührengesetzgebung bei den verschiedenen Nationen in ihrer ganzen Entwickelung zu charakterisiren. Denn soll das, was die deutsche Wissenschaft will, für ganz Europa Geltung fordern, so muß dieselbe auch ganz Europa wenigstens in seinen Hauptvölkern vor Augen haben.

Vergleichung. England. Frankreich. Deutschland. Oesterreich. Rußland. Italien.

Obgleich die Gebühren so alt sind wie die fachmännische Rechtspflege, die Stempel dagegen jetzt gerade erst zwei hundert Jahre bestehen, so wissen wir doch von den erstern viel mehr als von den letztern, und eine historische Behandlung des übrigen Gebührenwesens wird wahrscheinlich erst dann erscheinen, wenn einmal die Steuer von der Gebühr auch gesetzlich geschieden ist; bis dahin müssen wir uns mit den allgemeinen Grundzügen der Geschichte begnügen lassen.

Die erste bestimmte Nachricht über das Auftreten des Stempels, welcher das ganze Gebührenwesen so entscheidend umgestaltet, gibt Barhorn, „De statu foeder. Belg.", c. 2. Hier war schon früher, — wann, erfahren wir nicht — eine „Impost van die bezegelde Brieven" eingeführt (cui sigillum ordinum [der Stände] erat impressum), nach welcher jede öffentliche Urkunde an die Stände, Magistrate, öffentlichen Collegien, Gerichte und öffentlichen Kassen (quaestorum duragrapha, quae quittantia vulgo vocatur) sowie alle Acte von Notaren, Secretären, Procuratoren und öffentlichen Organen auf Stempelpapier ausgestellt werden mußten (1672). Die Einnahme war bedeutend, obwol der Betrag dieser ersten Verkehrssteuer der Welt nur sehr gering war. Die deutsche Finanzwissenschaft des 17. Jahrhunderts nahm die ganze Frage dann sofort nach ihrer Weise vom öffentlich-rechtlichen Standpunkt auf, den wol zuerst P. Kohlhardt in seiner interessanten „Disputatio de charta signata, vulgo Stempelpapir" (1690) zum Ausdruck bringt. Für seine Zeit ist das Recht auf die Einführung des Stempelpapiers eine species contributionis naturalis, und die Principes können das letztere daher vermöge ihres jus collectandi als einen Theil ihrer Regalien ohne den consensus statuum einführen. Das Stempelsteuerwesen stellt sich schon hier neben die Stempelsteuergesetzgebung, und hat

diesen Standpunkt beständig festgehalten. S. Stein, „Deutsche Finanzwissenschaft im 17. Jahrhundert", bei Schanz, „Finanzarchiv", I, 1. In Frankreich sollen die Stempelungen sehr alt sein; gewiß ist nur, daß das Edict vom April 1674 von Ludwig XIV. vorschrieb, daß alle Beamten (offices publics) für ihre Acten Stempelpapier gebrauchen sollten (vgl. Rép. d. Jurispr., 1784, v. Timbre). In England erschienen die ersten Vorschriften über Stempelpapier schon 1671. Im Jahre 1693 ward dagegen bereits ein eigenes Stempelgesetz erlassen, welches sich jedoch nur noch mit dem Gerichts- oder Actenstempel und daneben mit dem Verleihungsstempel für Anstellungen u. s. w. beschäftigt. S. Vocke, „Steuern des brit. R., S. 215. Die langsame weitere Entwickelung des Stempelwesens können wir hier nicht verfolgen. Im Laufe des 18. Jahrhunderts und im Beginn des 19. haben sich nun aus diesen Anfängen die Gebühren- und Stempelsysteme der verschiedenen Nationen in beständiger Verschmelzung von Gebühren und Steuern zu ihrer heutigen Gestalt ausgebildet. Das ist der allgemeine Entwickelungsgang; dabei hat dann jeder Staat wieder seine Stempelgeschichte.

England und die Stamp duties.

In England, dessen Gebühren- und Stempelgeschichte wir jetzt durch Vocke's ausgezeichnetes Werk kennen, muß man damit beginnen, die Gerichtsgebühren mit Vocke von dem Stempelwesen zu trennen. „Bis vor wenigen Jahrzehnten war hier das ganze Gerichtspersonal, vom Lordkanzler des Reiches und von den Bischöfen bis herab zu den Bütteln, auf Sporteln angewiesen", S. 207, wofür allerdings ein Tarif bestand, der aber selten innegehalten ward. Im Beginn unsers Jahrhunderts ward daher eine Commission eingesetzt, welche, nachdem sie in echt englischer Weise lange Zeit hindurch nichts geleistet hatte, im Jahre 1847 zu einem Bericht gelangte, welcher freilich feststellte, daß vermöge der Gerichtsgebühren die Rechtspflege fast nur dem Vermögenden zugänglich war. Lord Brougham constatirte noch 1854 im Parlament, daß, obwol schon seit 1845 die obern Gerichte feste Gehalte bezogen, dennoch die Proceßgebühren in England jährlich 261000 Pfd. St. und damit 20 Proc. der wirklich erlegten Summen repräsentirten! (S. 209.) Dazu kam, daß das Unterhaus allein an Gebühren im Jahre 1866 noch 85769 Pfd. St. empfing. Jetzt kostet die Justiz England jährlich $3^1/_2$ Mill. Pfd. St. außer 50—60000 Pfd. St. Gebühren; die reinen Verwaltungsgebühren haben sich vom Jahre 1821 mit 25814 Pfd. St. auf 250453 Pfd. St. in 1866 vermehrt! Daneben nun steht der Stempel mit seiner seit 1797 beständig stückweise sich ändernden Gesetzgebung, für die wir bei dem Umfange des Stoffs einfach auf Vocke's Werk verweisen müssen (S. 217 fg.), der in klarster Weise die „Gebühren", die „Verkehrssteuern" und die „Verbrauchssteuern" in

Stempelform scheidet, wozu man durch die Licenses noch die Kategorie von gewissen Gewerbesteuern hinzufügen könnte. Die letztere Gruppe ist in neuester Zeit vielfach geändert. Der Gesammtcharakter dieser englischen Gebühren- und Stempelgesetzgebung ist auf allen Punkten eben der der Charakterlosigkeit; jede Gebühr wird so wie jeder Stempel durch ein eigenes Gesetz festgestellt, ohne eine Beziehung auf das gesammte Steuersystem des Reichs, und so fehlt hier sogar die formale Einheit einer „Gebührengesetzgebung". Von einer Finanzwissenschaft, die das gebessert hätte, ist in England überhaupt keine Rede.

Frankreich. Enregistrement, Timbre und Taxes.

In Frankreich ist dem gegenüber wenigstens das System des gesammten Gebührenwesens so klar und im ganzen so einfach, daß auf Grundlage des früher Gesagten die Darstellung leicht wird. Wir können dasselbe kurz dahin bezeichnen, daß sich aus den alten Gerichtsgebühren das Enregistrement und der Timbre, aus den Verwaltungsgebühren das System der Taxes entwickelt hat, während der Stempel als Form der Steuererhebung nur noch in wenigen Fällen aufrecht erhalten ist, indem die directe Zahlung an die Stelle des Stempels tritt.

Was nun zuerst das Enregistrement betrifft, so enthält dasselbe im allgemeinsten Princip die Verpflichtung, jeden schriftlichen Verkehrsvertrag in die öffentlichen Bücher eintragen zu lassen, während der Timbre den Stempel bedeutet, welchen ein solcher Verkehrsact tragen muß, zum Theil auch dann, wenn er dem Enregistrement nicht unterliegt. Frankreich scheidet daher auf das strengste zwischen Enregistrement und Timbre, beide enthalten aber zusammen die französische Verkehrsbesteuerung als ein ganz selbständiges Gebiet, während die Taxes für sich die gesetzliche Ordnung des eigentlichen Gebührenwesens bilden. Das ist die feste Grundlage dieses Gebiets des französischen Einnahmswesens, die klarste, aber auch die drückendste in Europa.

Man begreift nun leicht, daß das Enregistrement in seiner Ausdehnung über ganz Frankreich und über alle Verkehrsacte eine ungeheuere Ausdehnung haben und daher unter einer eigenen Verwaltung stehen muß, die naturgemäß dem Finanzministerium eingeordnet ist. Der Directeur général, vom Staatsoberhaupt ernannt, hat unter sich die Directoren der einzelnen Departements, unter denen wieder die Inspectoren stehen mit den örtlichen Unterbehörden. Zur Eintragung in die öffentlichen Bücher ist verpflichtet jeder Act „soit civil, soit judiciaire, soit extrajudiciaire" des gesammten Verkehrs, wenn nicht eine besondere Ausnahme stattfindet. Die Gebühr, welche dafür zu zahlen ist, enthält allerdings eine eigentliche Eintragungsgebühr, ist aber von Anfang an ein wirkliches Verkehrssteuersystem. Sie besteht aus einem festen und aus einem wechselnden Betrage nach dem Werthe

des einregistrirten Vertragsobjects. Der erste, das Droit fixe, wird ursprünglich als reine Gebühr für jedes Enregistrement mit gleichem Betrage berechnet. Die drei Objecte, welche zu dieser Eintragung verpflichteten, waren Vermögensübertragungen von beweglichen und unbeweglichen Gütern und Rechten (Grundbuchsgebühr, Droit d'hypothèques), für Eintragung von Verträgen, die auf Zahlungen von Werthen lauten (Eintragungsgebühr) und für alle gerichtlichen Acte (Gerichtsgebühr). Zu der letztern kommt dann noch als Kanzleigebühr des Gerichts das Droit de greffe. Das war der Grundgedanke des Gesetzes vom 5. December 1790, welches das ganze alte Gebührenwesen aufhob und von welchem aus das neue beginnt. Aber schon 1791 sah man ein, daß es sich in Wahrheit nicht um Gebühren, sondern um Steuern handle, und jetzt begann eine Reihe von Gesetzen, welche dem Droit fixe vollständig den Charakter von Gebühren nahm, indem sie die Höhe derselben nicht mehr nach dem Acte der Eintragung, sondern nach dem Werthe bestimmten, auf den sich die erstere bezog. Dieses Princip, den Betrag nach diesem Werthe zu bestimmen, ward endgültig durchgeführt durch das Gesetz vom 22. Frim. an VII, welches das Droit proportionnel neben dem Droit fixe aufstellte, zugleich aber für das Droit fixe doch theils nach dem Werthe, theils nach dem Gegenstand einen Tarif bestimmte, in welchem nach dem Betrage jedes Werthes jede Eintragung von 75 Cents bis 150 Frs. kostete; das Droit fixe hat von da an nur noch den Sinn, daß der Gesammtbetrag für das Enregistrement eines Documents nicht 15 Frs. übersteigen kann. Das Droit proportionnel ist dagegen ein Procentsatz, der sich von 0,10 bis zu 9 Procent des eingetragenen Werthbetrages berechnet. Das Gesetz vom 28. Februar 1872 fügte dann noch die Besteuerung einer ganzen Reihe von Rechtsgeschäften, namentlich bei Errichtung von Erwerbsgesellschaften hinzu, und diese Steuer hieß man das Droit fixe gradué, gleichfalls mit einer Scalaberechnung für einzelne Kategorien. Man sieht, daß die Worte fixe, gradué und proportionnel fast nur noch leere Worte sind; in Wahrheit bedeuten sie den Steuerfuß für das ganze Gebiet der Verkehrssteuer. Die Jurisprudenz, die sich an alle aus diesem Enregistrement sich ergebenden Rechtsfragen anschließen mußte, ist äußerst reichhaltig, namentlich seitdem eine ganze Reihe von wesentlich statistischen Daten dem Enregistrement mitgetheilt werden müssen, wie die Gemeinderegister, die Documente der Versicherungsgesellschaften, der öffentlichen Fuhrwerke und selbst die Notices de décès, welche der Maire monatlich bei Strafe von 10 Frs. abzugeben hat. Das leitende Rechtsprincip bei dem ganzen Enregistrement ist, daß niemand einen schriftlichen Verkehrs- oder Gerichtsact mittheilen darf, bevor er eingetragen ist, bei Strafe von 5 Frs. Eine gute Uebersicht gibt G. Cuénot bei Block; dazu Hock, ch. V. 1, der die beste

Darstellung in der deutschen Finanzliteratur gibt. Vom Enregistrement wesentlich verschieden ist der Timbre.

Während man in Deutschland das Enregistrement ebenso wenig kennt als in England, und dasselbe in dem erstern nur zum Theil durch den „Legalisirungszwang" ersetzt hat, ist der Timbre das eigentliche Stempelpapier, umfaßt aber zugleich als Stempel eine Reihe von Erwerbs- und Verbrauchssteuern. Auch der Timbre empfing mit der Revolution seine neue Ordnung. Schon durch das Gesetz vom 12. December 1790 wurde das ganze frühere Stempelwesen aufgehoben und ein neues durch das Gesetz vom 19. Februar 1791 eingeführt. Aber erst das Gesetz vom 13. Brum. VII (30. September 1797) stellte die noch heute geltenden allgemeinen Grundsätze fest, und die folgenden Einzelgesetze haben an demselben nur Einzelnes geändert, wohl aber ein vollständiges Steuersystem daraus gemacht, weshalb auch in Frankreich der Timbre ohne weiteres zu den Impôts gerechnet wird. Princip ist, daß der Timbre ganz unabhängig vom Enregistrement berechnet und bezahlt wird, und daher auch auf jenen Gebieten vorkommt, auf denen es kein Enregistrement geben kann. In der That bilden daher Enregistrement und Timbre das erste große Beispiel einer Doppelbesteuerung, vor der sich das übrige Europa so sehr zu hüten trachtet. Der Charakter der Steuer im Timbre liegt nun theils im Steuerfuß, theils in der Steuererhebung, theils im Steuerobject. Die Erhebung geschieht nämlich durch das Stempelpapier, oder durch die Stempelmarke, jedes von beiden mit genauen Vorschriften über die Höhe der Besteuerung entweder nach der Größe des Papiers oder nach dem Werthbetrage (Timbre de dimension und Timbre proportionnel). Das allgemeine Interesse, das sich an diese französische Stempelgesetzgebung knüpft, besteht darin, daß hier zuerst auch die Stempelung des gesammten Einzelverkehrs in Quittungen, Anweisungen und Inhaberpapieren für den Einzelverkehr, Connossementen u. a. m. systematisch geordnet ist, die sogenannten Timbres spéciaux. Neben diesem Verkehrsstempel steht dann der eigentliche Steuerstempel, dessen beide neuesten Hauptformen der Stempel auf öffentliche Anschläge und auf Zeitungen ist; die Stempelung von Jagdkarten ist dabei eine reine Doppelbesteuerung. Block hat außerdem noch das Stempelwesen für die verschiedenen Colonien Frankreichs hinzugefügt: Dict. d. l'Adm. v. Timbre. Eine Reihe von Documenten ist stempelfrei; ein strenges Strafgesetz schützt das Stempelrecht. Sehr klare Darstellung bei Hock, „Finanzverwaltung Frankreichs", V, 2. Dazu etwa noch R. von Kaufmann („Finanzen Frankreichs", 1882), der wieder die alte Confusion herstellt, indem er einzelne Gebühren und Taxen unter „directe Steuern" stellt, unter anderm Gebühren für die Aufsicht auf Apotheken, ja sogar Billardsteuern (II, VI. 5. 6), dann das ganze Gebiet des Enregistrement und Timbre unter den „indirecten Steuern" aufführt, und endlich gar die Kategorie „Einnahmen, die

keine Steuern sind" (Thl. II) aufstellt, wobei er sich nichts als die Domänen denkt. Das läßt sich wol nur durch den Grundsatz erklären, auf gar keine Literatur, nicht einmal auf Hock, irgendwelche Rücksicht zu nehmen.

Das System der eigentlichen Gebühren muß man endlich für Frankreich in den Kategorien der Tarifs et Taxes suchen. Hier zeichnet sich Frankreich dadurch aus, daß es für jede Gruppe von Gebühren eigene gesetzlich geordnete Tarife aufgestellt hat, wodurch die völlige Systemlosigkeit, wie sie z. B. der alphabetische Gebühren- und Stempeltarif Oesterreichs festhält, vermieden ist. Namentlich sind die Gerichtsgebühren, und zwar sowol die des bürgerlichen als des Strafprocesses, für sich neben den Tarifen für alle übrigen öffentlichen Functionen gemeingesetzlich bestimmt, wie Wege- und Fahrtarife u. a. m. Besäße Frankreich eine systematische Finanzwissenschaft wie Deutschland, so würde es auf Grundlage seiner sehr rationellen Gesetzgebung dieses ganze Gebiet längst geordnet haben.

Deutschland und Oesterreich und ihre Gebühren- und Stempelgesetze.

Was nun das Gebührenwesen in Deutschland betrifft, so tritt uns auch hier sein allgemeiner Charakter entgegen. Da das ganze Gebührenwesen von Anfang an als Sache der landesherrlichen Gewalt angesehen ward, so gab es gar keine allgemeine Gebührengesetzgebung, sondern jedes selbständige Territorium hatte die seinige. Im allgemeinen jedoch haben die größern Staaten dieselbe bereits in der ersten Hälfte unsers Jahrhunderts zu ordnen begonnen; zuerst wieder Preußen. Als Grundlage muß auch jetzt noch das Gesetz vom 7. März 1822 angesehen werden, das im großen und ganzen das französische System für Stempelpapier und Stempelmarke annimmt, jedoch mit dem wesentlichen Unterschiede, daß es das ganze Enregistrement nicht blos nicht anerkannt, sondern für die Rheinprovinzen sogar ausdrücklich aufgehoben hat. In diese Gesetzgebung wird nun der Stempel durchaus als eine Form der Besteuerung behandelt, und mit gutem Recht hat daher auch Rönne („Staats-Recht der Preußischen Monarchie", §. 536) die „Stempelsteuer" durchaus von der Gebührenfrage getrennt und für sich behandelt, während Bergius („Finanzwissenschaft") Gebühren, Stempel und Sporteln nicht einheitlich auffaßt, Pfeiffer („Staatseinnahmen") dagegen, über Rau hinausgehend, dem ersten Elemente eine wissenschaftliche Behandlung gibt, C. Walker dagegen in seiner „Selbstverwaltung des Steuerwesens" zwar den Unterschied zwischen Steuer und Gebühr richtig betont, aber für die letztere zu keinem System gelangt. Der Stempel hat sich in Preußen daher von der Gebühr endgültig geschieden; derselbe empfängt einen gesetzlich organisirten Stempelsteuerfuß und umfaßt wesentlich diejenigen Verkehrsacte, in welchen ein Vermögensübergang stattfindet, Erbschaften, Verkäufe, Wechsel u. s. w. Auf dieser

Selbständigkeit der Stempelsteuer beruhte es dann, daß das eigentliche Gebührenwesen gleichfalls eine selbständige Gesetzgebung empfing, deren Grundlage die Sporteltaxordnung für Preußen vom 23. April 1815, welche durch das Gesetz vom 22. November 1842 dahin näher bestimmt ward, daß alle Ausfertigungs- und Verhandlungssporteln der Behörden wegzufallen haben, worauf dann das Gesetz vom 10. Mai 1851 das eigentliche Gerichtsgebührenwesen ordnete. Vgl. Rönne, §. 525. — In Oesterreich beginnt die Gesetzgebung mit der Hoftaxordnung von 1785, die aber wesentlich für Verleihungsgebühren bestimmt ist. Das wichtige Gesetz vom 27. Januar 1840, die Besteuerung von Spielkarten, Zeitungen (Gesetz vom 29. Juni 1861 und 26. September 1862) und Kalender (1868) durch Stempelung sind dann successive als Verbrauchssteuern nachgefolgt, das sogenannte Taxgesetz mit den Verleihungsgebühren ließ dagegen das ganze Gebiet der Gerichtsgebühren in seinem frühern Zustande, und da die Patrimonialjurisdiction damals noch herrschte, so wurden die aus administrativen Thätigkeiten dieser Gerichte entspringenden Gebühren, wie Grundbuchs- und Besitzveränderungsgebühren u. s. w., noch immer an die Grundherren statt an den Staat gezahlt. Das änderte sich erst mit der Verfassungsepoche, aus der zuerst das Gesetz vom 9. Februar 1850 hervorging, welches einerseits das gesammte Gebührenwesen in ganz Oesterreich (Ausdehnung auf Ungarn, 2. August 1850) gleichartig und andererseits die Einnahmen aus den Gebühren zu Staatseinnahmen machte. Der Grundgedanke dieses Gesetzes ist, daß es selbst eigentlich keinen Gebührentarif enthält, sondern nur die Stempelung durchführt für „jedes Rechtsgeschäft, durch welches nach den bürgerlichen Gesetzen Rechte begründet, übertragen, befestigt, umgeändert oder aufgehoben werden" (Gesetz von 1850, I, §. 1).

Daran schloß das Gesetz selbst sofort die Stempelpflicht für alle „Behelfe" und öffentlichen Eingaben aller Art, Grundbuchsgebühren wie öffentliche Ausfertigungen. Im Jahre 1854 wurde dann die Stempelmarke neben dem Stempelpapier eingeführt; das Gesetz vom 13. December 1862 legt dann der Besteuerung das Princip der Scala zum Grunde, nach welchem alle auf Geldzahlungen bezüglichen Documente sich in die drei Kategorien von Urkunden, Quittungen und Wechseln, jede mit besonderm proportionalen System von Steuerfüßen versehen, scheiden, was allerdings in vielen einzelnen Fällen Schwierigkeiten macht. In das ganze Steuersystem wurden dann seit dem 6. September 1850 auch die Stempelung von Spielkarten, Kalendern und Zeitungen aufgenommen als Uebergang von der Verkehrssteuer zur Verbrauchsbesteuerung. Dabei blieb aber das Taxgesetz von 1840 für Verleihungen bestehen, während die eigentlichen Gebühren gesetzlich nicht geregelt sind, soweit es sich nicht um schriftliche Acte handelt. Blonski hat das Positive gut zusammengestellt (Bd. II, Hauptst. II). Es ist nicht gut, daß er dabei von Gebührengefällen spricht. Die Elemente

einer systematischen Gesetzgebung sind also vorhanden; das Gesetz selbst fehlt auch hier.

Für Rußland bleibt Besobrasow's Werk (s. oben) die einzige, aber vortreffliche Quelle. Das neue russische Gesetz über das gesammte Stempelwesen ist vom 19. April 1874 (deutsche Uebersetzung bei Röttel, Petersburg). Italiens Gesetzgebung hat sich in allem Wesentlichen an Frankreich angeschlossen; wir finden nichts Eigenthümliches in derselben, da es nach französischem Princip größtentheils in der Gesetzgebung über Registro e Bullo als Stempelform enthalten ist. Die Hauptgesetze sind das Gesetz vom 21. April 1862 (Tassa di Registro, vorzüglich für Verkehrsacte) und das Gesetz vom 14. Juli 1866 (Tassa di Bollo als Verzehrungssteuer).

Das System des Gebührenwesens.

Steuerwesen, Taxwesen und eigentliches Gebührenwesen.

Will man nun auf Grundlage der vorstehenden Darlegung das Gebührenwesen als einen selbständigen Theil der Finanzwissenschaft und damit hoffentlich auch einer künftigen Gesetzgebung hinstellen, so wird man dabei eben nicht bei diesen Gebühren als solchen stehen bleiben, sondern Princip und Inhalt derselben von demjenigen trennen müssen, womit die Geschichte sie vermengt hat. Damit entsteht das System des Gebührenwesens, das zu seiner Voraussetzung das Auftreten des Stempels hat, der eigentlich jene Verschmelzung und ihre Folgen bewirkte.

Das, was wir traditionell das Gebührenwesen nennen, zerfällt demnach in drei Theile, welche man nothwendig scheiden muß.

Der erste dieser Theile wird durch die eigentlichen Gebühren in ihrem streng wissenschaftlichen Sinne gebildet. Derselbe bildet sich historisch aus den Gerichts- und Bildungsgebühren der ältesten Zeit, erzeugt dann neben sich die Regaliengebühren, und erscheint mit dem Ende des vorigen Jahrhunderts als eine gesetzlich geordnete Einheit, die wir kaum besser als mit dem Namen der Verwaltungsgebühren bezeichnen können. Wie dieser Begriff dann zu einem die ganze Verwaltung durchgreifenden System wird, werden wir unten darstellen.

Den zweiten Theil bilden daneben das Tarif- und das Taxwesen. Man sollte sich um der Klarheit willen darüber einig werden, dieses ganze Taxwesen, das ja in jedem Staate in hundert Formen auftritt, in seinem wesentlichen Unterschiede vom eigentlichen Gebührenwesen zu scheiden. Es ist das der Sache nach leicht, der Form nach oft sehr schwer, da die eigentlichen Gebühren zu oft unter dem Namen der Taxen und Tarife aufgestellt werden. Das an sich entscheidende Moment aber ist einfach. Alles, was für eine Leistung des Staats an den Staat gezahlt wird, ist eigentliche Gebühr; alle staatliche Feststellung von Zahlungen für den öffentlichen Dienst, welche somit für die Leistungen des öffentlichen Bediensteten demselben gegeben wird, bildet die Taxe, welche für jeden Theil dieses öffentlichen Dienstes als ein Ganzes zusammengestellt den Tarif bildet. Man sollte daher die Namen von Tarif und Taxe grundsätzlich nicht auf die Gebühren anwenden, welche nur dem amtlichen Staatsdienste angehören.

Als dritter Theil des bisherigen Gebührenwesens erscheinen dann die Steuern, welche historisch den Namen der Gebühren empfangen haben, weil sie sich an die Steuererhebungsform des Stempels anschließen. Diese Steuern innerhalb des bisherigen Gebührenwesens scheiden sich in gewerbliche Besteuerungsformen hauptsächlich in der Form der Gewerbeverleihungen, in das große Gebiet der Verkehrssteuern, in denen der Stempel herrscht, und die man daher auch wol ganz gut die Stempelsteuern nennt, und endlich in das gewisser Verbrauchssteuern, bei welchen dann der Stempel eigentlich nichts als eine bestimmte Form der Steuerquittung ist.

Die Nothwendigkeit dieser Unterscheidung in die obigen drei Theile, und die rationelle Forderung, die alte Gebührengesetzgebung in ihren verschiedenen Formen auf diese drei Kategorien zurückzuführen, beruht darauf, daß die Bestimmung des in jeder derselben zu zahlenden Betrages auf so verschiedenen Principien beruht, daß jede auch formelle Verschmelzung zu irrationellen Belastungen des Volks führt und daneben eine wissenschaftliche Darstellung sowie eine praktische Auffassung und Kritik trotz aller Detaillirung der Besprechung geradezu unmöglich macht,

wie es namentlich Schäffle's sonst so fleißiges Werk in letzter Zeit gezeigt hat.

Denn da der Steuerstempel schließlich gar nichts als eine Besteuerung enthält, so muß die Höhe der Stempelung, sei es durch Papier, sei es durch Marken, unabweisbar sich nach den rationellen Grundsätzen der Besteuerung richten, und gehört daher ein für allemal der Lehre vom Steuerwesen. Wir werden daher die ganze Stempelsteuer vom Gebührenwesen definitiv ausschließen.

Da ferner das Taxwesen mit einer staatlichen Leistung gar nichts zu thun hat, sondern sich nur auf Einzelleistungen an Einzelne bezieht, welche aber vermöge ihrer Natur einen allgemeinen Charakter annehmen, weshalb die Zahlungen innerhalb desselben auch nicht in die Staatskasse fließen, so gehört dasselbe der Finanzwissenschaft überhaupt nicht an, sondern nur der Verwaltungslehre, und hat keine andere Aufgabe, als den Einzelnen gegen mögliche, für ihn aber ohne gesetzliche Bestimmung unvermeidliche Uebervortheilung zu schützen. Seine Grundlage ist daher weder der Steuerfuß noch die Staatsleistung, sondern die Werthberechnung der Einzelleistung je nach der Natur der letztern.

Das Gebührenwesen dagegen, als Zahlung des Einzelnen an den Staat für Leistungen desselben an das Einzelinteresse, bildet ein Gebiet für sich und hat sein eigenes System, das seine eigene Darstellung fordert.

Die allgemeinen Grundlagen des Gebührenwesens.

Macht man sich nun auf dieser Grundlage los von der traditionellen Vorstellung über das Gebührenwesen, so erkennt man zuerst, daß es neben der Stempelsteuer und dem öffentlichen Taxwesen sehr viel mehr eigentliche Gebühren gibt, als man sich zu denken gewöhnt hat, indem eine ganze und hochbedeutende Menge von öffentlichen Zahlungen für öffentliche Leistungen in Wahrheit nur Gebühren sind, obwol sie einen ganz andern Namen tragen. Faßt man dann alles das, was unter den verschiedensten Namen in Wahrheit Gebühr für die einzelne Staatsleistung ist, als ein Ganzes zusammen, so zeigt es sich,

daß alle diese Gebühren zuletzt auf eine Frage zurückführen, die wenigstens für die Höhe, oft aber auch für die Frage entscheidend ist, ob es nämlich solche Gebühren, welche finanziell stets berechtigt erscheinen, auch vom Standpunkte der Staatswirthschaft überhaupt geben dürfe. Dieser Unterschied führt nun zu dem der Staatsanstalten mit ihrer allgemeinen Benutzung und dem der individuellen Staatsleistungen für die Einzelnen. Beide zusammen erzeugen die Verwaltungsgebühr.

Da nämlich die Staatsanstalten im Sinne der Finanzwissenschaft Kapitalsverwendungen des Staats auf Anlagen sind, welche dem öffentlichen Bedürfniß entsprechen, so ist der Grundsatz für die für diese Benutzung zu zahlende Gebühr wirthschaftlich ein einfacher. Jede Gebühr für individuelle Benutzung allgemeiner Staatsanstalten kann nur zwei finanzielle Aufgaben haben. Zuerst muß sie das Anlagekapital verzinsen und amortisiren, dann muß sie die Betriebskosten decken. Beides geschieht durch eine Gebühr für die Benutzung solcher Anstalten; denn ohne dieselbe würde eine solche Benutzung die, eines durch Steuern von der Gesammtheit aufgebrachten Kapitals für das Interesse eines Einzelnen enthalten, was ein Widerspruch bleibt. Da aber, wo eine solche Anstalt zwar ein Anlagekapital, aber keine Betriebskosten enthält, und somit kein berechenbares Einzelinteresse fördert, muß das finanzielle Element aufhören und das staatswirthschaftliche eintreten, wie z. B. bei großen geistigen Culturanstalten, Bibliotheken, Sammlungen aller Art u. s. w. Diese Gruppe von Staatsanstalten ist principiell gebührenlos; die erste dagegen, welche auch nach der Amortisation Betriebskosten fordert, wird beständig Gebühren bis zur Höhe der Deckung dieser Betriebskosten fordern, wie z. B. Posten, Bahnen u. a. m. Doch muß oft die Grenze zwischen beiden stets von Fall zu Fall bestimmt werden, da oft die Betriebskosten in einer beständigen Neuverwendung nicht von amtlichen Thätigkeiten, sondern von Kapitalien bestehen, wie z. B. beim Wegewesen und bei Wasserstraßen. Es folgt daraus, daß es hier kein allgemeines Gebührengesetz geben kann, sondern daß jede Anstalt ihren eigenen „Gebührentarif", wohl zu unterscheiden von den Tarifen und Taxen des öffentlichen Dienstes, haben muß. Eine Hauptform dieses Gebührentarifs ist dann der Eisenbahntarif bei verstaatlichten

Bahnen, während der Bahntarif für Privatbahnen stets ein allerdings von der Regierung genehmigter Taxentarif bleibt.

Wesentlich anders gestaltet sich dagegen das Princip für das Gebührenwesen der Staatsleistungen.

Eine Gebührenpflicht für Staatsleistungen tritt allenthalben da ein, wo die Thätigkeit eines an sich für die Gemeinschaft bestimmten amtlichen Organs für das Interesse eines Einzelnen in Anspruch genommen wird.

Die wichtigste Frage ist dabei nun die, nach welchen Grundsätzen die Höhe dieser eigentlichen Gebühr, gleichviel ob sie durch Stempel oder direct erhoben wird, bemessen werden soll. Der Theorie wie der Praxis fehlt darüber noch jedes Princip.

Diese Höhe nämlich kann nicht bemessen werden nach dem Werthe, den die Leistung des Staats für die Gebührenpflichtigen hat, weil dieser Werth überhaupt sich jeder bestimmten Berechnung entzieht. Sie kann ferner nicht bemessen werden nach den Kosten, welche die Ausübung der Verwaltungsthätigkeit der Regierung auferlegt; denn theils sind auch diese nicht zu berechnen, theils stehen sie oft in gar keinem Verhältnisse zu dem Werthe, den die Leistung für den Einzelnen hat. Man muß im Gegentheil einen ganz andern Standpunkt dabei einnehmen.

Offenbar ist nämlich der einzelne Verkehrsact im weitern Sinne, für den eine Gebühr bezahlt wird, neben seiner Verwirklichung eines Einzelinteresses zugleich ein Theil und damit ein wirkender Factor des Gesammtlebens. Nun zeigt der Begriff der Steuer, daß da, wo das letztere eintritt, die Steuer und nicht Gebühr stattfinden soll. Da nun dieses gesammte wirthschaftliche Leben eines Volkes in dem Grade mehr zum Ausdrucke im Einzelleben kommt, je öfter das letztere eine bestimmte Verkehrsthätigkeit vollziehen muß, so folgt das oberste Princip alles Gebührenfußes, daß die Höhe jeder Gebühr im umgekehrten Verhältnisse zu der Häufigkeit ihres Vorkommens stehen muß; je seltener sie ist, je höher kann sie sein, denn um so mehr herrscht in ihr der individuelle Charakter, das individuelle Interesse. Natürlich greifen dabei doch auch die Gestehungskosten der Leistung ein; und hier muß man folgende Regel aufstellen:

Ist die Gebühr eine Zahlung für eine bestimmte Leistung eines Verwaltungsorgans, so soll sie nur so hoch sein, daß sie die

Kosten deckt, welche durch diejenige Vermehrung der amtlichen Kräfte erzeugt werden, die ohne jene Leistung nicht nothwendig sein würden. Das hat namentlich seine Anwendung auf alle Gerichts- und Registergebühren, die ebendeswegen sehr niedrig, und auf die Gebühren für fachmännische Thätigkeit, wie Schätzungen, Gutachten u. s. w., die ebendeshalb stets sehr hoch sein werden.

Alle diese Sätze treten nun aus ihrer principiellen Geltung heraus und werden in hohem Grade praktisch, sowie sie durch eine rationelle Systemisirung des Gebührenwesens ihre Anwendung finden.

Das Verwaltungssystem der Gebühren.

Die fünf Gebiete desselben.

Da nämlich die Gebühren Zahlungen des Einzelnen für amtliche Leistung in seinem individuellen Interesse sind, so folgt, daß so viele Arten von Gebühren im weitern Sinne entstehen können als es Leistungen ebendieser Verwaltung für den Einzelnen gibt. Es folgt daraus, daß es rationell gar kein anderes System für die Gebühren geben kann als das System der Verwaltung selbst, und zwar in der Weise, daß jedes Gebiet der Verwaltung sein ihm eigenthümliches Gebührensystem auf Grund seiner ihm eigenthümlichen Anstalten und Functionen hat, und daher auch sein ihm eigenthümliches Gebiet von Gebühren nach gesetzlicher Vorschrift empfangen muß. Das wissenschaftliche System der Verwaltung wird daher ziemlich unabweisbar der praktischen Gebührengesetzgebung zu Grunde gelegt werden müssen. Natürlich kann die Finanzwissenschaft über die Aufstellung jener Kategorien nicht hinausgehen; die Aufführung der einzelnen Gebühren wird dagegen Sache der Finanzgesetzkunde sein, für welche die Wissenschaft nur die allgemeinen Principien und Kategorien zu bieten vermag. Es wird sich daraus ergeben, daß bei großer Kürze und Klarheit des Systems die wirkliche Gebührenordnung stets eine sehr umfassende und detaillirte werden muß, um dem praktischen Bedürfnisse zu genügen. Von einer „einfachen“ Gebührengesetzgebung darf man nicht

träumen, auch wenn die Verkehrssteuern noch so bestimmt aus ihr geschieden sind. Dagegen ist es sehr wünschenswerth, daß man die Gesetzgebung selbst gleich anfangs nach jenen Verwaltungskategorien ordne.

Nun haben wir die gesammte Verwaltung im Gegensatze zur Verfassung in die fünf Hauptgebiete des Aeußern, des Kriegs, der Finanzen, der Rechtspflege und des Innern, und das große und weitverzweigte Gebiet des letztern, als die eigentliche Verwaltung, wieder in die Verwaltung des physischen, des geistigen, des wirthschaftlichen und des gesellschaftlichen Lebens eingetheilt.

Jedes dieser Gebiete ist nun in dem Sinne allerdings ein Verwaltungsgebiet, daß die Aufgaben der Regierung durch ihre Organe und ihre Anstalten vollzogen werden. Allein in jedem dieser Gebiete kommt nun eine Benutzung theils von eigentlichen Staatsanstalten, theils aber und vornehmlich von amtlichen Leistungen der Verwaltungsorgane vor, welche im Einzelinteresse geschehen. In diesem Sinne haben wir jede auf diese Weise für die Benutzung der Verwaltungsthätigkeiten entstehende Gebühr eine Verwaltungsgebühr genannt, welche gesetzlich festgestellt wird. Freilich ergibt sich daraus, daß trotz aller Kürze und Klarheit des Systems die wirkliche Gebührenordnung stets eine sehr umfassende und detaillirte werden muß, um dem praktischen Bedürfnisse zu genügen. Denn jeder Act der Verwaltung fordert demgemäß, auch wenn die Verkehrssteuern gänzlich davon eliminirt werden, seine eigene gesetzlich festgestellte Gebühr. Dagegen ist es sehr wünschenswerth, daß man diese Gesetzgebung selbst gleich anfangs nach jenen Verwaltungskategorien ordne.

Indem wir nun demgemäß das organische System der Verwaltung dem formalen des eigentlichen Gebührenwesens zum Grunde legen müssen, schließt sich somit das Verwaltungssystem der Gebühren selbst an das System der Verwaltungslehre, und scheidet sich damit in die fünf Hauptgebiete des Gebührenwesens, die wir als bekannt dem Folgenden zum Grunde legen. Dabei muß jedoch gleich bemerkt werden, daß das Gebiet der innern Verwaltung auch in seinem Gebührenwesen so überwiegend ist, daß schon dadurch die Auffassung, als gebe es

eigentlich nur hier ein Gebührenwesen, erklärlich wird. Die Sache aber wird dadurch nicht geändert.

Erstes Gebiet. Verwaltung des Aeußern. In der Verwaltung des Aeußern kommt das Gebührenwesen nur auf Einem Punkte vor; das ist im Verkehre des Einzelnen mit Fremden. Hier erscheinen die Gebühren nämlich zuerst bei den Visirungen der Pässe bei den Gesandtschaften, dann aber vorzugsweise bei den Handelsbeziehungen, welche durch die Consulate vermittelt werden. Von selbständigen Anstalten und Gebührenbemessung könnte nur in sehr ausnahmsweisen Fällen die Rede sein.

Vgl. über das Gebiet der Consulatsgebühren vorzüglich L. Neumann, „Handbuch des Consulatwesens" (1854), S. 214—230; einzige allgemeine Behandlung des Gegenstandes in der deutschen Literatur. Ueber die französischen Consulatsgebühren Vallat bei Block, „Droits de chancellerie". Notiz bei Hock, „Finanzverwaltung Frankreichs", S. 204. Canning setzte für England an die Stelle des ausschließlichen Sportelbezuges feste Gehalte, indem die Handelsconsuln durch Fachconsuln ersetzt wurden. Vgl. Lammer's „Deutsches Consularwesen" („Preußische Jahrbücher", 1865, S. 650 fg.). Die andern Staaten folgten; vgl. Bergius, Kap. 1, §. 3.

Zweites Gebiet. Heeresverwaltung. In der Heeresverwaltung erscheint das Gebührensystem nur auf Einem Punkte, der Stellvertretung und der mit ihr verbundenen Zahlung an den Stellvertreter; und auch die Gebührennatur dieser Leistung muß stark bezweifelt werden, da sie wenigstens im Princip an den Stellvertreter fällt, und der Staat selbst keine Einnahme davon ziehen sollte. Die ganze Frage fällt übrigens bei der allgemeinen Wehrpflicht von selbst weg; würde man aber endlich die Gerechtigkeit des Satzes anerkennen, daß diejenigen, welche wegen Mangels an körperlicher Fähigkeit nicht zu dienen brauchen, dafür eine Abgabe entrichten müssen, so würden wir diese Abgabe in der That eine Steuer nennen müssen, während wir den Waffendienst wiederum nicht wie Parieu unter die Steuern rechnen, so wenig wie die Abgabe der Stimmen bei der Wahl über den Dienst der Geschworenen oder der Vormünder. Jedenfalls gehört die obige Gebühr, da ihre Höhe amtlich normirt ist, unter die Taxen.

Pfeiffer nennt das Gebiet die „Gebühren aus der Landesvertheidigung", I, 341. In der Schweiz ist die Abgabe der Wehruntaug-



lichen durchgeführt; über Frankreich s. Pfeiffer, I, 343. Vgl. Parieu, „Théorie des Impôts", IV, 72. Besobrasow, a. a. O. Die Stellvertretungsgebühren der frühern Zeit sind mit der allgemeinen Wehrpflicht (1873) auch hier weggefallen. Schäffle nennt die Wehrsteuer wunderlicherweise eine „Regiminaltaxe"; es ist schwer zu sagen, was er sich bei der letztern überhaupt gedacht haben mag („Steuerpolitik", S. 496 fg.).

Drittes Gebiet. Finanzverwaltung. Gerade in der Finanzverwaltung ist das Gebiet der Gebühren am unklarsten, und daher mag es hier gestattet sein, es in allen seinen Hauptbeziehungen zu charakterisiren.

Wie schon bemerkt ist ein großer Theil der sogenannten Gebühren überhaupt keine Gebühr, sondern eine Steuer, wie die Uebertragungsgebühr, die Erbschaftsgebühr u. s. w., welche ihren Platz in der Lehre von den Verkehrssteuern zu finden haben. Ebenso macht der Stempel eine Steuer noch nicht zur Gebühr. Im weitern Sinne kann man allerdings von eigentlichen Gebühren bei den Regalien wie bei der Post reden, doch sollte man, um Verwirrung zu meiden, bei den üblichen Bezeichnungen stehen bleiben, daß Post und Telegraph in der That Anstalten und zwar der innern Verwaltung sind und die Zustellungs-(Briefträger-)gebühr meist weggefallen ist. Die Finanzgebühren im strengen Sinne des Worts erscheinen nur noch in drei Formen. Die erste dieser Formen ist die Depositengebühr, wo die Finanzverwaltung durch ihre Organe Gelder Einzelner zur Bewahrung übernimmt. Die zweite ist die Zustellungsgebühr bei Mahnungen zur Steuereinzahlung, die meistens mit einer progressiven executiven Erhöhung als Ordnungsstrafe wegen Richteinhaltung der Termine verbunden ist. Die Kosten, die bei den Steueroperationen auflaufen, können zum Theil auch Gebühren sein (Schätzungen u. s. w.), zum Theil sind sie das Analogon des Diciplinarstrafrechts gegen den schuldigen Einzelnen. Die dritte endlich ist die Verwaltungsgebühr, die meist bei den Zollämtern als Ausfertigungsgebühr für die nöthigen Zolldocumente erscheint, und wieder oft in mehrere mehr oder weniger zweckmäßig eingerichtete Theile (Wagegeld, Vorschreibungsgebühr u. s. w.) zerfällt, wobei der Stempel stets als die Quittung für die gezahlte Gebühr erscheint. Bei der großen Ungleichheit der Leistungen der Zollämter je nach den Artikeln läßt sich eine solche Gebühr

kaum definitiv beseitigen. Dagegen sind die Bestallungsgebühren, welche nicht bei Verleihungen von Würden, sondern bei Erhöhung der Gehalte noch mannichfach gezahlt werden, durchaus irrationell, da hier keine Leistung des Staats für den Einzelnen als solchen, sondern eine Zahlung für die Verdienste desselben vorliegt; nur muß man die Verleihungsgebühren für Würden davon scheiden. (S. unten.)

Ueber die Depositalordnung Preußens s. Rönne, II, §. 363 fg. Die Depositentaxen dagegen sind für Oesterreich geordnet durch Patent vom 26. Januar 1853. Die Bestallungsgebühren für Preußen abgeschafft. Cabinetsordre vom 19. Februar 1838 (s. unten). In Oesterreich besteht leider noch immer eine solche ungerechtfertigte Besteuerung oder Belastung bei Gehaltserhöhungen. Die in vielen Staaten übliche Stempelung der Bestallung oder auch der Quittungen für die Gehaltsbezüge kann wieder nicht als eine Gebühr angesehen werden, sondern ist eine unserer Ueberzeugung nach durchaus falsche Art der Besteuerung eines meist noch dazu sehr geringen Roheinkommens. In Rußland gilt so ziemlich das allgemeine System. Die Gebühr der Gehaltserhöhungen seit 1873 reformirt; dennoch bleibt sie sehr drückend und ungerechtfertigt. Besobrasow, a. a. O.

Viertes Gebiet. Die Rechtspflege und das Gebührenwesen. Die ganze Frage nach alledem, was man unter dem Gebührenwesen der Rechtspflege zusammenfaßt, läßt sich jetzt wol im Hinblick auf die oben charakterisirte Geschichte der Gebühren leicht zu einer endgültigen Gestalt bringen. Bis zur Entstehung des Stempels sind die Gebühren hier die wesentliche Vertretung der Besoldung; mit der staatlichen Besoldung des Richteramtes tritt dann die Nothwendigkeit ein, für diese große Ausgabe eine eigene Einnahmequelle zu schaffen, und das ist der Stempel, und zwar in seiner speciellen Anwendung auf das Gericht. Mit dem 18. Jahrhundert wird dann die Steuernatur des Stempels klarer und damit erscheinen die beiden finanziellen Grundsätze, welche die weitere Entwickelung des Stempelwesens beherrschen, zuerst die Ausdehnung desselben über alle Objecte, bei denen der Stempel als die zweckmäßigste Steuererhebungsform auftritt, und dann die Verschiedenheit des Steuerfußes in der Höhe des Stempels, welche nach der Höhe des Betrages bestimmt wird, auf welche sich das gestempelte Document bezieht. Die Natur der

Sache, stärker als alle Verirrung der Theorie, bringt es dadurch mit sich, daß sich die Stempelgesetzgebung mit dem 19. Jahrhundert von der Gebührengesetzgebung in der Rechtspflege loslöst, und selbständig zu einem eigenen Steuergesetze werden will. Das vollzieht sich zum großen Theil in Frankreich und Preußen und neuestens in Italien und Rußland, in England und dem übrigen Europa erhält sich dagegen die alte Verwirrung, und die Aufgabe der Finanzwissenschaft ist es nun in unserer Zeit, dieselbe endgültig aufzulösen. Das ist die Lage der Dinge auf diesem Punkte.

Indem nun dies sich vollzieht, wird naturgemäß auch das Gebührenwesen der Rechtspflege gegenüber jenem Stempelsteuerwesen selbständig und klar, und das Princip, welches jetzt die Gerichtsgebühr von der Stempelsteuer trennt, greift gesetzlich immer mehr durch, obwol die Finanzwissenschaft sich im ganzen noch immer traditionell weigert, das zu sehen, was um sie her vorgeht. Dieses Princip nun besteht einfach nach dem Begriffe aller Steuer darin, daß alle diejenigen Zahlungen in dieser oder jener Form keine Gebühren, sondern Steuern sind, deren Höhe von dem Einkommen bedingt wird, welches durch einen mit der Rechtspflege zusammenhängenden Act bedingt erscheint. Mit der praktischen Durchführung dieses Princips in den Stempelgesetzen scheidet sich daher nunmehr auch das gerichtliche Gebührenwesen von der ganzen Stempelfrage und jetzt wird es möglich, von einem reinen Gebührensystem der Rechtspflege zu sprechen, das wiederum grundsätzlich gegen des Einkommen des Gebührenpflichtigen gleichgültig ist. Dies nun ist es, welches hierher gehört.

Dieses Gebührensystem der Rechtspflege beruht nun in seiner heutigen Entwickelung auf zwei Punkten.

Zuerst ist aus demselben die Forderung verschwunden, daß die Gebühr überhaupt mit der Besoldung des Richters etwas zu thun habe. Daraus folgte dann einerseits, daß man dieselbe bedeutend herabsetzte, und andererseits, daß die gezahlte Gebühr in die Staatskasse floß. Dann aber erweiterte sich der Begriff des Gebührensystems, indem man zugleich für jede Art der Functionen des öffentlichen Dienstes, welche mit der Rechtspflege in Verbindung steht, selbständige Gebührenordnungen feststellte.

Und daraus ergeben sich nun die drei Gebiete, welche jetzt die Grundlage des eigentlichen Gebührenwesens der Rechtspflege bilden. Geht man von dieser Scheidung aus, so wird das letztere kaum mehr eine andere Schwierigkeit haben als die der einfachen Subsumirung der einzelnen Gebührenansätze der verschiedenen Gesetzgebungen unter die folgenden Kategorien.

Das erste Gebiet bilden die eigentlichen Gerichtsgebühren, welche von den Parteien für alle diejenigen Thätigkeiten des gerichtlichen Organismus gezahlt werden, die nicht Inhalt der Rechtsprechung, sondern im weitesten Sinne der proceßleitenden Gewalt des Gerichts angehören, Expeditions- und Zustellungsgebühren, Aufbewahrungsgebühren u. s. w. Ihr System sollte bei wissenschaftlicher Darstellung das System des Processes selbst sein.

Das zweite Gebiet wird gebildet durch das, was wir in seiner Gesammtheit das Taxwesen der Rechtspflege nennen müssen. Dasselbe enthält einerseits die Ordnung der Taxen für die Rechtsanwaltschaft, deren Basis ihrerseits weder die Leistung des Gerichts für die Partei, noch das Einkommen desselben ist, sondern die Forderung, daß die Advocaturtaxen die Aufgabe haben, den Unterhalt des öffentlichen Dienstes der Rechtsanwaltschaft möglich zu machen, und deren Bemessung daher im Einzelnen unter der Entscheidung des Gerichts steht. Daran schloß sich naturgemäß das Princip der Zeugengebühr; doch ist für die Geschworenen glücklicherweise der Obolus der Heliäen noch nicht anerkannt. Zu dieser Gebühr kommt dann die Taxe der Sachverständigen, deren Höhe durch den Umfang ihrer Leistungen bedingt wird. Beispiele bietet jede Gebührenordnung.

Das dritte Gebiet endlich kann man schwerlich einfacher bezeichnen, als das der Legalisirungsgebühr, welche gezahlt wird, wenn ein Verkehrsact der fides publica bedarf. Dieselbe wird nun allerdings da, wo diese Legalisirung zur gesetzlichen Pflicht wird, für alle Verkehrsacte ohne Rücksicht auf den freien Willen der Partei und ohne Unterschied des Gegenstandes zu einer Steuer, wie das Enregistrement in Frankreich; oder sie scheidet sich wie in Deutschland und Oesterreich wieder in die Eintragungsgebühr (öffentliche Bücher, Grundbücher) und in

die Notariatsgebühr für die notarielle Legalisirung von Verkehrsacten, bei welcher zugleich der Stempel wieder als eine Verkehrssteuer eintritt.

Das ganze Gebiet der Bußen gehört überhaupt nicht in das Gebührenwesen, sondern zu den Gefällen des Staats und zwar als außerordentliche Gefälle. So einfach aber auch die obigen Grundsätze sind, so haben sie dennoch nicht nur in jedem Staate ihre Geschichte, sondern auch ihr besonderes System. Dies im Einzelnen darzustellen ist aus bekannten Gründen hier nicht thunlich, da das Detail, zur Hauptsache werdend, allen Raum verzehren würde. Allein wir glauben in dem Obigen die Elemente der vergleichenden Wissenschaft des gerichtlichen Gebührenwesens der europäischen Staaten gegeben zu haben.

Wir glauben, daß die obige Darstellung besser ist als die in unsern frühern Auflagen. Die Kritik der Arbeiten von Wagner und Schäffle wird erst hier ihre Grundlage finden; entscheidend ist dabei die Vergleichung der Hauptsysteme Europas. Was zuerst England betrifft, so besitzen wir jetzt in Bocke's Werk eine so feste Grundlage der Beurtheilung dieser Verhältnisse, daß es uns leicht ist, es kurz zu charakterisiren; namentlich da derselbe der einzige ist, der unsern Begriff der Verkehrssteuer und ihre Scheidung vom Stempel verstanden und weiter geführt hat. Seine „Geschichte der Gerichtssporteln", S. 206 fg., ist vortrefflich; Grundgedanke bis auf die neueste Zeit, daß der Richter durch die Gebühren seinen Gehalt finden solle. Ungeheuere Belastung der Rechtspflege infolge dessen; darauf bei der Organisation der Grafschaftsgerichte Grundsatz, daß der Staat den Gehalt der Clercs zahlt, daß also die Gebühren doch zuletzt die Basis dieser Zahlung bilden sollen. Dabei noch immer Beibehaltung derselben, und zwar mit der Bestimmung, daß bei dieser ersten Instanz die Ueberschüsse der Gebühren über den Gehalt (surplus fees) an die Bank abgeführt werden müssen. Vor den Obergerichten dagegen treten die Stempel ein, und zwar nach einem gesetzlich vorgeschriebenen Stempelfuße, der sich nach der streitigen Summe richtet und für jeden einzelnen Act gezahlt wird. (S. Bocke, „Gebühren in Stempelform", S. 217—222; höchst lehrreich.) — Ueber Frankreich können wir jetzt in Beziehung auf früher Gesagtes kurz sein, da uns die Einzelheiten fern liegen müssen. In seinem Enregistrement hat dasselbe aus der Legalisirung ein höchst drückendes Steuersystem in der Form der Eintragung in die öffentlichen Bücher gemacht, dem der Timbre als Stempelsteuer auf die Urkunde als zweite Besteuerung zur Seite steht. Leider hat diese Form der Doppelbe-

steuerung innerhalb der schönen Arbeit von Dr. E. Zürcher über das (schweizerische) „Verbot der Doppelbesteuerung" (gekrönte Preisschrift, 1882) keinen Platz finden können. Daneben besteht das oben dargestellte System der eigentlichen Gerichtsgebühren in den Droits de greffe und die Eintragungsgebühren für Hypotheken (Droits d'hypothèques) wieder je mit ihrer eigenen Ordnung. Dieselben haben ihre Organisation durch das Gesetz vom 21. Vend. an VII erhalten; die Grundbuchsabgaben durch das Gesetz vom 21. September 1810 organisirt, und zwar auch hier theils als Verkehrssteuer („Steuern für den Staat als solchen" [?] Hock, S. 205) und als eigentliche Gebühr — „für die Grundbuchsführer bestimmt"; die letztern sind fest bestimmt, die erstern natürlich mit wachsendem Steuerfuße; auch sie haben wir in der Verkehrssteuer wieder zu finden. Parieu, „Théorie des Impôts", VI, 107, dazu jetzt Kaufmann, a. a. O., S. 98. Vgl. auch Stein, „Handbuch der Verwaltungs-Lehre", 2. Aufl., S. 508 fg. — Was nun zum Schluß die deutschen Staaten betrifft, so sind wir ganz außer Stande, ins Einzelne einzugehen, da auch hier die deutsche Wissenschaft erst durch Behandlung des Fremden über das Eigene klar geworden ist, und die eigenen Verhältnisse wenig bearbeitet hat. Preußen hat seinen Gerichtskostentarif von 1851 geordnet, das Sportelwesen für die übrigen Behörden aufgehoben (seit 1825); das neue Stempelgesetz ist vom 7. Mai 1822, und ist wesentlich auf die Verkehrssteuer berechnet. S. Rönne, „Staats-Recht", II, 490; Pfeiffer, „Staatseinnahmen", II, 315, sehr unvollständig. Oesterreichs Stempel- und Gebührengesetz von 1850 enthält die Stempelpflicht für alle Einzelnen, und umfaßt auf diese Weise zugleich die Verkehrssteuern und die Gebühren. Regenauer, „Badischer Staatshaushalt", hat so gut wie gar keine Angaben, S. 365. Rau ist zwar an Angaben über die Stempelergebnisse reich, nicht aber an Resultaten. Es wäre eine Sache von großem Werthe, über Deutschlands Gerichtsgebühren auch nur so viel zu wissen, als wir jetzt durch Bocke und Hock über England und Frankreich erfahren haben. Dabei nun spielt namentlich das Notariat und die große Frage nach dem „Legalisirungszwang" für Verträge aller Art eine bedeutsame Rolle, die übrigens mit den Finanzen nur indirect zusammenhängt und auf der Notariatstaxe beruht. Im ganzen hat man die Grundgedanken wol aus Frankreich und seinem Institut des „Notaire publique", das wieder aus Italien und Spanien stammt, entlehnt. Vgl. gute und kurze Darstellung bei Block, „Dict. v. Not. publics". — In Italien ist, wie gesagt, das französische System im wesentlichen angenommen und die Tassa di Registro von 1862 durch das Gesetz vom 14. Juli 1866 die Grundlage; ebenso drückend und umfangreich wie das französische Enregistrement und Timbre. — In Rußland sind die Gerichtsgebühren seit der Reform von 1870 nicht mehr drückend (circa 1 Mill. Rubel Einnahme). Bei dem neuen

Friedensrichter ist die Justiz unentgeltlich; Sporteln, mit Ausnahme der Copirtaxe, existiren gar nicht; die Eintragungen gehören nur unter die Verkehrssteuern; vgl. Besobrasow, „Revenus publ.“, a. a. O.

Fünftes Gebiet. Die innere Verwaltung und die eigentlichen Verwaltungsgebühren.

Will man nun das letzte und wichtigste Gebiet des Gebührenwesens als ein selbständiges auffassen und behandeln, so muß man damit beginnen, in der Verwaltung des Innern diejenigen Functionen derselben zu scheiden, welche ohne Rücksicht auf das Einzelinteresse im Namen des Ganzen vollzogen werden müssen, von denjenigen, welche die Organe der Vollzugsgewalt eben nur für das Einzelinteresse ausführen. Aus dem ersten geht der Gehalt der Beamten hervor, aus dem zweiten die Taxe, aus dem dritten aber die Gebühr, die hier sich ganz unzweifelhaft von der Steuer scheidet. Dabei dürfen wir uns wesentlich auf die früher aufgestellten Unterschiede von Staatsanlagen und Staatsanstalten beziehen, welche vieles leicht verständlich machen. Wir sagen daher, indem die Verhältnisse des Gehalts uns an diesem Orte nicht weiter berühren, daß jeder Theil der innern Verwaltung sein Gebühren- und Taxwesen hat; daß das System der Gebühren und Taxen daher kein anderes sein kann als das der innern Verwaltung; daß demnach das Urtheil über die einzelne Gebühr stets in dem Wesen dieses Theiles der innern Verwaltung liegt, dem die betreffende Gebühr angehört, und daß es nur so möglich ist, zu einer wissenschaftlichen Behandlung des Verwaltungsgebührenwesens zu gelangen.

Unsere Aufgabe kann dabei nicht weiter gehen als bis zur Aufstellung der betreffenden Kategorien, unter denen sich das ungeheuere Einzelmaterial leicht zusammenfassen wird. Wir stehen nicht an, dabei das von uns bereits aufgestellte System der Verwaltung zu Grunde zu legen; es wird auch hier zu zeigen im Stande sein, daß es genügt.

A. Das Gebührenwesen der Verwaltung des physischen Lebens scheidet sich in drei Theile.

1) Zuerst hat das Bevölkerungswesen sein selbständiges Gebührensystem für gewisse tief in dasselbe hineingreifende Thätigkeiten der innern Verwaltung. Dahin gehören zunächst

die Gebühren, welche sich auf Schließung der Ehen beziehen, die Gebühren bei Ein- und Auswanderungsverhältnissen, die Gebühren für Heimatscheine und Pässe, und im weitern Sinne auch die für Entlassung und Aufnahme in den Staatsverband. Diese Gebühren werden bei Ehe- und Ehescheidung an die Kirche direct entrichtet, soweit nicht der Act eines Stempels bedarf; in den meisten andern Fällen besteht die Gebührenentrichtung in dem Stempel, der im betreffenden Document aufgeklebt wird, und das ganze Gebührensystem muß daher in den Stempeltarifen gesucht werden.

2) Was zweitens das Gesundheitswesen betrifft, so findet hier das Umgekehrte statt. Das Gesundheitswesen besitzt zunächst ein ausgebildetes Taxsystem, das für fachmännische Thätigkeit bestimmt ist, mit einziger Ausnahme der Seepässe, welche aber unter die Consulatsgebühren fallen. Die Taxen dagegen erscheinen in drei Hauptformen: die ärztlichen Taxen, die Apothekertaxen und die gerichtsärztlichen Taxen; daneben treten noch specielle Taxen auch für das Impfwesen, Begräbniß- und Exhumationstaxen, Todtenbeschautaxen, Hebammentaxen. Neben diesem Taxsystem stehen nun die großen sanitären Anstalten, Spitäler, Irrenanstalten, Gebärhäuser, die aber theils zugleich der socialen Verwaltung angehören, und daher nur ausnahmsweise öffentliche Gebühren fordern. Sie sind meist gesetzlich geordnet, gehören aber natürlich nicht dem Staate, sondern sind das Analogon des Gehalts. Das Detail hat dabei nur für die einzelnen Staaten Interesse und ist wenig bekannt.

Was die Functionen des Heilpersonals betrifft, so dürfen wir wol auf Stein, „Gesundheitswesen" („Innere Verwaltung", Bd. 3) verweisen. Die Medicinaltaxen Preußens bei Rönne, „Staats-Recht", II, §. 402 fg. Für Oesterreich Jurié, „Pflichten und Rechte der Obermedicinalärzte". Das Ganze ist wenig bekannt und wenig fest. Vgl. übrigens für Frankreich Parieu, a. a. O., IV, 62. Ueber das Frankreich eigenthümliche System der Hospices und Hospitaux kurz Block, „Dict. de Adm.".

3) Die Polizei als solche tritt mit dem Gebührenwesen nur da in Berührung, wo es sich um eine bestimmte Thätigkeit derselben in Beziehung auf ganz einzelne Fälle und Fragen handelt, die wir zum Unterschied von der gänzlich gebührenlosen

Sicherheitspolizei als die Verwaltungspolizei bezeichnet haben. Es sind das alle Beschaugebühren, theils der Gesundheitspflege angehörig, theils auch dem Verkehrswesen, wie Fleischbeschau, Untersuchung von Maß und Gewicht, von Fuhrwerk und Schiffen u. s. w., die übrigens alle so örtlicher Natur sind, daß sie kaum ein allgemeines Interesse darbieten, so wichtig die Function an sich auch ist. Daß die Ortspolizei die Ausstellung von Heimatscheinen u. s. w. hat, ändert natürlich an der Sache nichts. Immerhin ist zu bemerken, daß hier das Gebiet der Ordnungsstrafen sich öffnet, das weder in England, noch in Frankreich, noch in Deutschland so ganz unbedeutend ist; nur darf man natürlich diese Strafen oder Bußen nicht zu den Gebühren rechnen, sondern sie gehören unzweifelhaft der Lehre von den Gefällen an. (S. oben.)

Pfeiffer, der diese „Gebühren aus der Polizei" zuerst aufgeführt hat („Staatseinnahmen", I, 311 fg.), hat keinen klaren Begriff von der Polizei und deshalb auch nicht von diesen Gebühren, indem er viel zu viel Dinge hineinrechnet. Ueber den Begriff der Polizei, den man doch am Ende zu Grunde legen muß, s. Stein, „Polizeirecht" („Innere Verwaltungslehre", Bd. 4) und dessen „Handbuch der Verwaltungslehre".

In Rußland sind nach Besobrasow, a. a. O., diese Gebühren zum Theil sehr drückend für die Bevölkerung; die Paßgebühren allein tragen $2^1/_2$ Mill. Rubel! Die Entrichtung geschieht durch Stempel.

B. Das Gebührenwesen des Bildungswesens. Obgleich wir durchaus nicht an den Ausdruck „Gebührenwesen" auf diesem Gebiete gewöhnt sind, so kann es doch im Grunde nicht zweifelhaft sein, daß viele von den Zahlungen, welche die große Arbeit des Bildungswesens fordert, ihrem Wesen nach nichts anderes als „Gebühren" sind. Nur muß man dabei den hier in den Vordergrund tretenden Unterschied von Anstalten und Leistungen zum Grunde legen. Es ist ein wol in ganz Europa anerkannter Satz, daß kein Staat für die öffentliche Benutzung der Anstalten des Bildungswesens eine Gebühr verlangt, daß dagegen ebenso durchgehend für die Leistungen der öffentlichen Organe des Bildungswesens fast auf allen Stadien desselben wirkliche Gebühren wenn auch unter anderm Namen bezahlt

werden, die wiederum zum Theil in die Staatskasse fließen, zum Theil aber auch Einnahmen der betreffenden Lehrorgane sind. Von dieser allgemeinen Regel gibt es nun allerdings wieder in jedem Gebiete des Bildungswesens große Ausnahmen. Was zuerst die allgemeine Bildung betrifft, so ist die öffentliche Benutzung ihrer Anstalten (Sammlungen, Bibliotheken u. s. w.) gebührenfrei. Wo dagegen die allgemeine Bildung ihrerseits ganz auf der freien Thätigkeit des Einzelnen im Geben und Empfangen beruht und sich als ein privatrechtliches Verhältniß vollzieht, dem ein öffentliches Recht in Beziehung auf die Zahlung gar nicht zur Seite steht, da tritt auch eine privatrechtliche Zahlung statt der Gebühr ein, wie bei der Presse und dem Abonnement der Tagesblätter. Ganz anders ist es mit dem Volks- und dem Berufsbildungswesen. Aus den ersten Anfängen einer rein privaten Thätigkeit haben sich Schulen und Universitäten allmählich zu Organen der geistigen Verwaltung emporgehoben, und der Staat hat sie und ihre Function als einen unabweisbaren Theil seiner Verwaltungsaufgabe anerkannt. Es ist daher der Staat, der diese großen Bedingungen der elementaren und der Fachbildung nicht blos um des Einzelnen, sondern zugleich um des Ganzen willen dem Einzelnen darbietet. Allein daneben erhielten sich diese Institutionen zugleich einen privaten Charakter, und trotz der organisirten Gehalte blieb der Grundsatz, daß für die Leistungen dieser Staatsanstalten von seiten derer, welche sie zu benutzen haben, eine Gebühr zu zahlen sei. Diese Gebühr hieß Schulgeld und Collegiengeld. An sie schloß sich eine zweite, welche auf der Prüfung beruht, und welche, von der Doctorpromotion der Universitäten ausgehend, allmählich zu einer ganz allgemeinen Gebühr für jede Prüfung wurde. Der geringe Gehalt, den der Staat diesen Organen zahlt, machte es nun bis auf die neueste Zeit natürlich, daß trotz desselben die frühern Gebühren nach wie vor weiter bezahlt wurden. Erst in unserm Jahrhundert ist die Frage entstanden, ob solche Gebühren an sich richtig seien. Sie zu entscheiden ist nicht Sache der Finanzwissenschaft, wohl aber kann man unbedenklich den Grundsatz aussprechen, daß weil die Elementarbildung kein Recht, sondern eine Pflicht des Staatsbürgers ist, auch das Schulgeld im eigentlichen Sinne als Gebühr für die Leistung des Staats

wegfallen sollte, während die Collegiengelder und Prüfungstaxen, denen keine Pflicht zum Studium oder gar zur Prüfung zu Grunde liegt, beibehalten werden können. Doch muß das Ganze auf einem andern Gebiete ausgetragen werden.

Wir verweisen für das ganze Gebiet auf Stein, „Bildungswesen" („Innere Verwaltung", Bd. 5). Vgl. auch Pfeiffer, „Staatseinnahmen", I, 338, dem das Verdienst gebührt, die ganze Frage zuerst mit dem Gebührenwesen in Verbindung gebracht zu haben.

Eine sehr bedeutsame Frage bildet dabei das Collegiengeld auf den Universitäten, das wir in neuester Zeit trotz der Anerkennung seiner Nothwendigkeit schon bei Adam Smith, Bd. V, Kap. 3, nachdrücklich haben vertheidigen müssen. Stein, „Wissenschaft, Lehrfreiheit und Collegiengeld", 1875.

Die Schulgelder (Gymnasien und Universitäten) bilden in Rußland meistens eine Specialeinnahme der Schulanstalten und des Unterrichtsministeriums, die der Staatscontrole unterliegt, die aber zur Deckung der Kosten dieser Anstalten angewiesen ist. Die Staatsschulen werden vom Staate unterhalten, und die Schulgelder, die sehr niedrig stehen, bilden nur einen sehr unbedeutenden Theil ihrer Einkünfte. Die Dispensationen (wegen Armuth) werden sehr leicht ertheilt. Von den Collegiengeldern an den Universitäten werden ihre speciellen Fonds gebildet, die den verschiedenen Zwecken dieser Institute dienen. Uebrigens müssen wir von dem rechten Verständniß des Gebührenwesens noch ziemlich weit entfernt sein, wenn wir sehen, wie selbst die neuesten Werke von Wagner und selbst der breite Schäffle von diesem so bedeutsamen Gebiet gar keine Notiz nehmen!

C. Das Gebührenwesen der Volkswirthschaftspflege. (Regaliengebühren, Verwaltungsgebühren, Concessionsgebühren.) Auch bei dem Gebührenwesen der Volkswirthschaft muß man vor allem sich daran gewöhnen, eine Reihe von Erscheinungen, welche man früher mit den Gebühren in gar keine Verbindung gebracht hat, jetzt hineinzuziehen und dadurch das System derselben zu schaffen, das dann allerdings nicht ohne Interesse im ganzen wie im einzelnen ist. Denn in der That dürfte erst die Klarheit gerade über diesen Theil des Gebührenwesens zum Abschluß über das ganze Gebührensystem führen.

Nur muß man dabei die geschichtliche Entwickelung der Dinge im Auge behalten.

So wie nämlich die entstehende Organisation der Staatsverwaltung beginnt, die Volkswirthschaft nicht blos im allgemeinen als sehr wichtig anzusehen, sondern die allgemeinen Bedürfnisse derselben zu speciellen Gegenständen ihrer Thätigkeit zu machen, entsteht der Gedanke, dessen weitere Begründung wir hier zur Seite lassen, daß der Rechtstitel des Staats, in das gesammte gewerbliche Leben und seine selbstgebildete Organisation im allgemeinen Interesse hineinzugreifen, in dem Wesen der „Hoheit" des Staats begründet sei. Die Ausübung dieser Hoheit beginnt dann mit dem Erlaß von „Gewerbeordnungen" im weitesten Sinne von seiten der Gesetzgebung im allgemeinen und geht rasch über zur Ausübung einer nur durch die frühern Verhältnisse erklärlichen Verwaltung des Gewerbewesens, deren Hauptaufgabe sich historisch in der Auflösung der alten Zunftrechte durch die Verleihungen von Berechtigungen, zum Theil auch von officiellen Ehrentiteln (offices du Roi, Frankreich) an nicht zunftberechtigte Gewerbsformen anschloß. Dabei nun war es natürlich, daß solche Verleihungen stets mit einer Verleihungsgebühr (Kanzleigebühr „Si Votre Majesté crée un office, Dieu crée un sot qui l'achête") begleitet waren. So ward die erste Entwickelung der Gewerbefreiheit in den beiden Formen der Concession und der Titelgebühr eine Finanzquelle, die mit der Volkswirthschaftspflege allerdings in ihrem Ursprung gar nichts zu thun hatte. Allein der Gedanke, daß die Entwickelung von größern Unternehmungen noch mit der Gesammtentwickelung des wirthschaftlichen Lebens innig zusammenhänge, erhielt sich in der Vorstellung, daß derartige Privatunternehmungen nicht blos der in der wirthschaftlichen Hoheit des Staats liegenden Oberaufsicht desselben (der niedern und der höhern Gewerbepolizei) unterliegen, sondern daß dieselben unter gewissen, allerdings nicht principiell, sondern nur praktisch bestimmten Voraussetzungen auch nach dem Eintreten der Gewerbefreiheit der Genehmigung der Staats unterworfen bleiben müssen, ganz abgesehen von der Frage nach der Besteuerung der Gewerbe, mochte dieselbe in einer eigentlichen Gewerbesteuer (Deutschland) oder in Licenzen (England, Frankreich) bestehen. Während daher bis auf wenige Reste (titulare Hofgewerbe, Oesterreich) die Titelgebühr vollständig verschwindet, erhält sich dagegen das Princip

der Concession, und so bleibt noch als die erste historische Form der praktischen Gewerbehoheit des Staats mit dem Concessionsrecht desselben ein selbständiges Concessionsgebührenwesen aufrecht, das freilich mit dem 19. Jahrhundert eine ganz neue Bedeutung empfängt. Wir werden gleich darauf zurückkommen.

Von ganz anderer Bedeutung war dagegen das Princip, daß die Staatsgewalt für die Entwickelung des Gewerbewesens ihrerseits nun auch etwas Selbständiges thun müsse. Auch dieses Princip, erst mit dem 17. Jahrhundert im allgemeinen empfunden, findet dann seine theilweise Entwickelung im 18. und 19. Jahrhundert. Die Finanzwissenschaft muß nun auf diesem Punkte die Verwaltungslehre und ihre Geschichte voraussetzen, aber auf ihren Grundlagen muß sie diesen Theil ihres Gebietes weiter bauen. Hier erscheinen nun aber eben in Beziehung auf die finanzielle Seite der Frage drei sehr verschiedene Verhältnisse. Indem wir dabei die gesammte Gewerbepolitik zur Seite lassen, gestaltet sich das finanzielle Verhältniß zu der letztern theils zu einem Theile des Steuerwesens, theils zu einer Bildung von Staatsanstalten und endlich zu einem eigenen handelspolitischen Gebührenwesen, in welches das alte Concessionswesen mit seinen Gebühren, freilich wieder nur zu sehr mit den Steuern vermengt, übergeht. Wir müssen jeden Theil für sich charakterisiren.

1) Die handelspolitischen Steuern schließen sich dabei naturgemäß an das an, was ohne Rücksicht auf ein Einzelinteresse für das ganz allgemeine Bedürfniß nothwendig wird. Das nun besteht darin, für Gewerbe, Handel und Industrie eine Form der fachmäßigen Selbstverwaltung zu schaffen. Das beginnt mit der Errichtung von Handelskammern (Colbert), die allerdings erst im 19. Jahrhundert zu einer systematischen Ordnung gelangen. Allein da dieselben grundsätzlich keine Beziehung zum Einzelinteresse haben, so konnte man sie auch nicht auf Gebühren fundiren, sondern sie mußten aus den Steuern des Landes erhalten werden. Sie gehören daher dem ganzen volkswirthschaftlichen Gebührenwesen überhaupt nicht an, ebenso wenig als die gewerblichen Bildungsanstalten mit ihrem Gebührenwesen (Schulgeld), welche unter das Bildungswesen und sein Gebührenwesen fallen. Ob diese Steuern nun selbständige Zuschläge auf be-

stehende Steuern für die Herstellung solcher Handelskammern sind oder nicht, ändert dabei an der Sache nichts. Höchstens ist zu bemerken, daß solche Handelskammern für ihre öffentliche Thätigkeit wieder ein gewisses Kanzleigebührensystem ausgebildet haben. Genauere Angaben darüber stehen uns nicht zu Gebote.

2) Wesentlich anders verhält es sich nun mit dem zweiten Gebiet, in welchem die volkswirthschaftliche Verwaltung im allgemeinen Interesse eine Reihe von Staatsanstalten mit dem 19. Jahrhundert zu schaffen beginnt. Wenn das früher über Natur und Entwickelung der Staatsanstalten Gesagte klar ist, so wird auch das Verhältniß des Gebührenwesens zu denselben jetzt der systematischen Ordnung wol leicht genügen. Alle Staatsanstalten bestehen aus Verwendungen von Kapital auf gewisse Bedingungen des Gesammtlebens. Sie erscheinen daher einerseits stets als Staatsanlagen, und als solche fordern sie wie jede Kapitalsanlage, ein gewisses Einkommen aus ihrer Benutzung um ihren Betrieb zu decken, das Kapital zu verzinsen, und womöglich einen Gewinn zu machen. Dafür ist es gleichgültig, ob das Kapital von Einzelunternehmungen oder vom Staate ausgeht; hier ist der finanzielle Gesichtspunkt der maßgebende. Ueber den letztern erhebt sich dann der staatswirthschaftliche, welcher das Element der höhern staatswirthschaftlichen Verwaltung zur Geltung bringt, und daher in dem durch solche Verwaltungsanlagen erzeugten Einkommen langsam, aber bestimmt zuerst das Element des Gewinns beseitigt, dann die Verzinsung durch allmähliche Amortisation aufhebt, und zuletzt nichts mehr fordert, als daß die Betriebskosten für diejenigen Anlagen gedeckt werden, deren Benutzung noch immer den Charakter des individuellen Interesses hat. Die Form nun, in welcher solche Verzinsungs- und Betriebskosten, wo sie noch besonders gedeckt werden müssen, eingebracht werden, sind die volkswirthschaftlichen Gebühren für die individuelle Nutzung, deren Rechtstitel die Verwendung von staatlichen Anlagekapitalien sind, und die dadurch, indem sie einen Theil des Staatseinkommens vermöge ihrer Verwerthung durch die Thätigkeit des Staats bilden, dem Finanzwesen angehören. Das ist der allgemeine Standpunkt für das wirthschaftliche Gebührenwesen in der Finanzlehre.

Dieses Gebührenwesen scheidet sich nun wieder je nach der Stellung der Staatsgewalt zu der Anlage und dem Betrieb solcher volkswirthschaftlichen Anlagen in zwei Grundformen.

Entweder nämlich behält sich der Staat vermöge seiner wirthschaftlichen Hoheit die Anlage vor unter Ausschließung jeder Privatunternehmung; dann entsteht die Regalität, und die von den Einzelnen für die Benutzung des einzelnen Regals zu zahlenden Gebühren sind dann die Regalitätsgebühren, bei deren Höhe das staatswirthschaftliche Interesse das finanzielle der möglichst hohen Einnahme sich vollständig unterordnet (Post, Telegraphen, s. unten).

Dabei muß nun schon hier darauf hingewiesen werden, daß schließlich doch alle eigentlichen Monopole des Staats auf jenem Princip der Regalität beruhen, nur daß bei Errichtung derselben der Zweck nicht die Herstellung von Bedingungen der Volkswirthschaft, sondern eine Form der Steuererhebung wenigstens allmählich geltend geworden ist, sodaß der Verkehrspreis solcher Monopole gar nicht mehr eine Gebühr, sondern eine Verbindung der Erzeugungskosten mit der Besteuerung des Products enthält. Derselbe gehört daher im Princip allerdings dem wirthschaftlichen Hoheitsrecht, in der Anwendung dagegen dem indirecten Steuerwesen an. Davon also unten.

Oder der Staat überläßt die Anlage oder den Betrieb solcher Anlagen wenigstens zum Theil den selbständigen Unternehmungen. Diese aber können wieder selbständige Selbstverwaltungskörper, oder sie können Erwerbsgesellschaften (Actiengesellschaften) sein. Beide fordern, indem sie eigene Anlage- und Betriebskapitalien auf solche Anlagen verwenden, für die Benutzung derselben zwar an und für sich im Einzelinteresse eine Gebühr. Allein da in gewissen Fällen das Einzelinteresse nicht mehr bemessen werden kann, so soll da, wo dies der Fall ist, grundsätzlich überhaupt keine solche Gebühr trotz des nachgewiesenen Anlagekapitals gefordert, und da, wo sie besteht, allmählich aufgehoben werden; sie sollen gebührenlose Staatsanstalten sein. Damit sind sie an und für sich dem Gebiete der Erwerbsgesellschaften entzogen und erscheinen auch da, wo sie in den Händen von Selbstverwaltungskörpern sind, als Staatsanstalten (Wege, Brücken u. s. w.). Wo dagegen bei jener Benutzung das

Einzelinteresse eintritt, da behalten sie den Charakter von Anlagen so lange, bis das Kapital verzinst und amortisirt ist; der Preis, den der Einzelne dabei für seine Benutzung zahlt, ist demnach kein rein wirthschaftlicher Preis, sondern wird seinem Wesen nach eine Gebühr, indem auch die Erwerbsgesellschaft hier eine Function der Verwaltung vollzieht und deshalb unter dem wirthschaftlichen Hoheitsrechte des Staats steht. Dies ist der Fall bei den großen Communicationsmitteln der Bahnen und Kanäle, die ebendeshalb, wie wir gesehen, schrittweise aus Anlagen — unter Umständen Staatsanlagen, s. oben — zu Staatsanstalten werden, und dann vollständig in ihren Erträgnissen dem Gebührenwesen im höhern Sinne des Wortes, oder statt des finanziellen dem staatswirthschaftlichen Gebührenprincip unterliegen. Insofern aber solche Anlagen noch von dem Privatkapital ausgehen, sind sie gewerbliche Unternehmungen, und fallen damit für ihre Zulassung unter das dritte Gebiet der Gebühren, die Concessionsgebühren.

3) Was nun diese Concessionsgebühren betrifft, so hat sich, wie gesagt, der Charakter derselben mit dem 19. Jahrhundert grundsätzlich umgestaltet. Während die frühere Zeit davon ausging, daß die Ertheilung der Erlaubniß zur Ausübung eines nicht zunftmäßigen Gewerbes aus dem Hoheitsrechte des Staats entspringe, ist dieser Gedanke mit dem Auftreten der Gewerbefreiheit principiell verschwunden, und eine Concession kann in unserer Zeit nur da gedacht werden, wo der Staat einer Einzelunternehmung bis zu einem gewissen Grade das Hoheitsrecht der Ausschließlichkeit, das nur er besitzt, verleiht, wobei wieder diese Ausschließlichkeit eine blos wirthschaftlich begründete (das sogenannte factische Monopol der Eisenbahnen) oder eine rechtlich ausgesprochene (die Patentverleihung) sein kann. Ob, wann und wieweit nun eine solche Verleihung, welche ein wenn auch sehr verschiedenes Maß von Ausschließlichkeit auf den Privaterwerb überträgt, zulässig ist, ist keine Frage der Finanzwissenschaft, sondern der volkswirthschaftlichen Verwaltungslehre; es kann die Hauptsache nur verwirren, wenn man beide miteinander vermengt. Da aber einer solchen „Concessionsertheilung" stets eine bestimmte Bearbeitung der Frage von seiten der Regierung voraufgehen muß, die dann im Interesse des Concessions-

bewerbers geschieht, so folgt, daß diese Arbeit des Staats wie jede andere gleichartige als eine Gebühr an den Staat erscheint; und so entsteht das Gebiet der Concessionsgebühren des 19. Jahrhunderts als Theil des Gebührenwesens.

Indem wir nun das Gebiet der Regalien und ihres Gebührenwesens unten selbständig behandeln, bedarf doch das Gebührenwesen der eigentlichen Verkehrswirthschaftspflege um so mehr einer eigenen Charakterisirung, als dasselbe bis auf die neueste Zeit wirklich stiefmütterlich in der Theorie behandelt worden ist.

Wir werden dabei den Unterschied der Gebühren des Verkehrswesens und den des Concessionswesens zum Grunde legen. Dabei bleibt es vorderhand die Hauptsache, nur erst einmal die Connexität dieses ganzen Gebiets mit dem Gebührenwesen in der allgemeinen Auffassung herzustellen. Erst dann wird man auch hier von einer Gebührenpolitik sprechen können!

a) Die Gebühren des Verkehrswesens.

Innerhalb dieser Gebühren muß man nun, wie die Verwaltungslehre des Verkehrswesens zeigt, zwischen Verkehrsmitteln und Verkehrsanstalten unterscheiden. Jene bestehen aus denjenigen Herstellungen, bei denen die ortsbewegende Kraft durch den Einzelnen hergestellt wird, bei diesen dagegen wird die letztere als Theil der Anstalt gegeben und in der Bewegung der Güter und Personen benutzt. Ebendadurch ist auch das Verhältniß der Gebühren bei beiden ein so wesentlich verschiedenes.

1) Die Verkehrsmittel. Die Land- und Wasserwege und ihr Gebührenwesen.

Man wird im allgemeinen den Zeitpunkt, von welchem an das eigentliche Gebührenwesen für diese Anstalten eintritt, als denjenigen bezeichnen, wo die Abgabe des Einzelnen für die Benutzung derselben nicht mehr wie früher aus dem Titel des Dominium eminens und auf formaler Grundlage des Regalitätsbegriffs gefordert, sondern nur für die Verwendung eines in denselben angelegten rein wirthschaftlichen Kapitals auferlegt

wird. Und hier ist die Unterscheidung zwischen Staatsanstalten und Selbstverwaltung allerdings ganz wesentlich, da nur sie ein klares Bild zu geben vermag.

Sowie man nämlich das mittelalterliche Princip des Eigenthumsrechts aufgibt, scheiden sich jene Verkehrsanstalten in solche, bei denen es sich vor allem um die Erhaltung handelt, und solche, die nur durch besondere Kapitalsverwendungen hergestellt werden können. Für die erste dieser Gruppen, die wir als die gewöhnlichen Verkehrsstraßen bezeichnen, mögen sie nun Staats-, Provinz- oder Gemeindewege sein, soll überhaupt keine Wegegebühr erhoben werden, da diese Verkehrsmittel als eine allgemeine Bedingung des Verkehrs zu betrachten sind, für die Benutzung durch den Einzelnen kein richtiger Maßstab gefunden werden kann, und daher die Leistungen für dieselben als dem allgemeinen Verwaltungsaufwande angehörig angesehen werden müssen. Dasselbe gilt von den Wasserwegen, insofern sie nicht durch besondere Verwendungen unter die folgende Kategorie fallen. Es ist daher grundsätzlich falsch, sogenannte Fluß- und Stromzölle, Sundzölle u. s. w., die also nichts sind als verkehrte Anwendungen der Gebühren, aufzulegen, selbst da, wo die Ufer durch Bauten geschützt und dadurch die Bewegungen der Schiffahrt erleichtert werden.

Zweitens aber muß man allerdings anerkennen, daß da, wo eintretende bedeutende Naturhindernisse für die leichtere Communication durch entsprechende Verwendungen zu überwinden sind, wie bei Gebirgs- und Sumpfwegen, oder wo Kapitalien verwendet werden, um die Communication dadurch nicht blos leichter, sondern auch minder kostspielig zu machen, die Erhebung einer Gebühr als Ersatz für solche Verwendungen berechtigt ist. Dahin gehören also die Chaussee-, Brücken-, Hafen- und Tonnengelder für Leuchtthürme, Brücken u. s. w. Dieser Grundsatz ist auch ziemlich in der ganzen Welt anerkannt. Allerdings aber sollte die Berechnung der Höhe dieser Gebühr auf dem Princip beruhen, daß sie nie mehr als die Verzinsung und Amortisation des Anlagekapitals, die Kosten der Erhaltung und die Kosten der Verwaltung solcher Anstalten enthalten. Ebendeshalb ist es wol auch ziemlich in der ganzen Welt Grundsatz: zuerst, daß diese Einnahme dem gebührt, der die Herstellung

zu leisten hat, und zwar ohne Rücksicht darauf, ob es Gemeinden, Landschaften oder die Staaten selbst sind, welche die Herstellung besorgen; dann, daß die Erhebung stets unter der Oberaufsicht des Staats zu stehen hat; und endlich vor allem, daß jede solcher Gebühren nur unter Zustimmung der Regierung eingeführt werden kann. Der Staat aber soll seinerseits von allen diesen Verkehrsanstalten niemals eine Reineinnahme erzielen wollen, sondern im Gegentheil unbedenklich Kapital auf dieselben verwenden, da der Ertrag für ihn niemals in den Gebühren, sondern stets in der erhöhten Steuerkraft seiner Angehörigen liegt. Da aber, wo er Selbstverwaltungskörpern oder Verwaltungsgesellschaften das Recht zur Herstellung solcher Anstalten gewährt, soll er dabei die ihnen zugestandene Gebühr so bemessen, daß sie nicht über die angemessene Verzinsung und Amortisation hinausgeht, und sich zu dem Ende bei solchen Unternehmungen statt des Einlösungs- das Heimfallsrecht an denselben vorbehalten. Wie nun diese Anstalten angelegt und bewirthschaftet werden sollen, das ist ein allerdings sehr wichtiges Gebiet der Kameralwissenschaft als der auf die Verwaltungslehre angewandten Nationalökonomie. Die Finanzwissenschaft hat dasselbe vorauszusetzen.

In der That hat sich nun gerade in neuer Zeit sowol die Statistik, die Staatswissenschaft und die Gesetzgebung dieses ganzen Gebietes mit allem Nachdruck bemächtigt, und dasselbe wenigstens zum Theil zu einem eigenen System ausgebildet, auf das dann die Finanzverwaltung hinweisen kann, soweit die Sache sie berührt.

Man wird leicht begreifen, daß es an diesem Orte nicht wohl thunlich ist, auf das Wegewesen und seine verschiedenen Verwaltungssysteme einzugehen, um so weniger, als dasselbe in den verschiedenen Staaten in Princip und Ausführung so ungemein verschieden ist. Vielleicht dürfen wir wenigstens für die Elemente der Sache auf Stein, „Handbuch der Verwaltungslehre", S. 187 fg., verweisen. Gemeinsam aber ist wol allen Staaten, daß die Finanzen selbst da, wo sie Wege- und Wasserstraßen-Gebühren auflegen, keinen Reinertrag daraus erstreben. Im allgemeinen bemerken wir nur, daß das englische Princip ein an sich einfaches ist. Jeder Weg, jeder Hafen, jede Brücke, jeder Kanal erscheint als ein Unternehmen, sowie es durch Anlage von Kapitalien hergestellt wird. Die Unternehmer —

theils Gemeinden, theils Gesellschaften — decken sich dann durch Gebühren, und dazu bedürfen sie eines formellen Beschlusses des Parlaments. Diese Beschlüsse sind in der That Verordnungen, aus denen sich dann die eigentlichen Wege-, Brücken- und Hafengesetze allmählich als Resumirung der allgemeinen Grundsätze gebildet haben, während die Gebühren stets besonders in den Turnpike-, Pier- and Harbour-Acts aufgeführt und sehr genau angegeben werden. Es wird wol zu dem, was Gneist in seiner „Englischen Communalverwaltung" gesagt hat, noch für lange Zeit wenig hinzuzufügen sein. Die Geschichte des englischen, hochwichtigen Kanalwesens und seines Rechts vortrefflich bei G. Cohn, „Englische Eisenbahnpolitik", Bd. 1, bei welchem über die Turnpike roads viele wichtige Mittheilungen, namentlich aber über die Wegegebühren und Kanalabgaben. — Das französische System der Gebühren am besten in den verschiedenen Artikeln von Block, „Dictionnaire" (s. Chaussée, Wasserwege, Fähren und Brücken, Péage, Phares et Ports maritimes). — Das deutsche Recht hat die ganze Frage mit der Regalität so innig verschmolzen, daß das deutsche Privatrecht statt der Finanzwissenschaft als Hauptquelle über das Rechtsverhältniß gelten muß, während die finanzielle Seite fehlt; um so mehr, als die Abgaben stets örtlicher Natur sind. Dadurch ist vor allem der Begriff der Regalität zu einem wesentlich juristischen geworden, und das finanzielle Element verschwunden. Erst Rau hat das Verdienst, dieselben in der Finanzwissenschaft hervorgehoben zu haben, während Wirth und Umpfenbach sie wieder weglassen, Pfeiffer dagegen, obwol man in vielen einzelnen Punkten, wie z. B. in der unbedingten Vertheidigung des Straßen- und Brückengeldes, ihm nicht beistimmen kann, hat das ganze Gebiet gut und mit statistischen Daten — leider ohne Anführung der Quellen — behandelt. „Staatseinnahmen", I, 316—331. Schäffle hat in seiner Steuerpolitik von diesem Gebührenwesen keine Ahnung; mit ihm die neuere Literatur über Steuerreformen, gerechte Besteuerung und dergl., wie Maurus, R. Meyer und andere. Dagegen hat wieder A. Wagner den Gegenstand gleichsam der Finanzwissenschaft wieder erobert und ihn mit gewohnter Gründlichkeit behandelt, wenn wir auch die Schärfe der Unterscheidungen vermissen (I, 624 fg.). Dagegen hat sich in neuester Zeit eine sehr reiche und eingehende fachmännische Literatur über die Verkehrsmittel entwickelt; das Gebiet der Wasserstraßen (Kanalwesen) ist dabei jedoch noch viel zu sehr örtlich behandelt und zum Theil ganz weggelassen. Ausgezeichnet bleibt für die administrative Statistik das Musterwerk von Bär über das Wegewesen in Baden; den ganzen Gegenstand behandelt mit großer Klarheit und Gründlichkeit jetzt E. Sax, „Die Verkehrsmittel in Volks- und Staaatswirthschaft", 1878; doch mangelt die rechtliche Seite dieser Verkehrsanstalten; die Literatur ist gründlich benutzt. — Gesetzlich hat eigentlich nur die Verfassung des Deut-

schen Reichs, Art. 54, ein vollkommen richtiges Princip für die Gebühren der Wasserwege aufgestellt; über die Ausführungsmaßregeln, Rönne, „Verfassungsrecht des Deutschen Reichs" (1872), S. 121. Uebrigens beginnt in neuerer Zeit sich ein System von internationalen Gebühren für die Seefahrt zu bilden, nachdem die historischen (Sundzoll u. s. w.) verschwunden oder abgelöst sind. Die Hauptbeispiele sind bisjetzt die Gebühren an der Donaumündung (Sulina) und die Gebühren des Suezkanals. Es ist vorherzusehen, daß ihnen mehrere folgen werden; sie bilden neben den Consulatsgebühren den Uebergang der Finanzwissenschaft zum Völkerrecht.

Zu der Klasse der Gebühren in der Volkswirthschaftspflege gehören in Rußland folgende Arten der Gebühren: die Punzirungsgebühr für Gold- und Silberwaaren, Messungs- und Abmarkengebühr, Gebühren für Land- und Wasserwege (die größte Einnahme dieser Klasse bis $1\frac{1}{2}$ Mill. Rubel). Die Wegegelder gehen jetzt allmählich in die Budgets der Landtage über. Die Chausseen wurden früher immer vom Staate gebaut; jetzt gehören sie dem Bereiche der örtlichen Selbstverwaltung. Privatunternehmungen für Errichtung der Chausseen im englischen Sinne bestehen bisjetzt in Rußland nicht. Kanäle werden vom Staate angelegt und unterhalten.

Italien steht seinerseits noch mitten in der Arbeit, sein ganzes Wegewesen nach den Principien des französischen Wegerechts zu organisiren. Es hat zunächst erst die französischen Unterschiede des Straßensystems durchzuführen und seine Gesetzgebung beschränkt sich dabei wesentlich noch auf Anlage und Ausbildung des eigentlichen Reichswegesystems. Ueber das Gebührenwesen — örtlich — haben wir nichts finden können. Allgemeiner Grundsatz jedoch ist, daß dasselbe einer eigenen Commission der Deputationi provinciali untersteht, und daß diese Deputation die Entscheidung hat, wenn ein Zehntel der Steuerzahler gegen den Beschluß der Commune einschreitet.

2) Die Verkehrsanstalten. Eisenbahnen und Dampfschiffahrt. Uebergang vom Taxwesen zum Gebührenwesen.

Nach demjenigen, was wir über Eisenbahnen und Dampferlinien bereits vom allgemeinen Gesichtspunkt der Staatswirthschaft gesagt haben, wird die Beziehung desselben zum Gebührenwesen wol ziemlich kurz und klar sein.

Eisenbahnen wie Dampferlinien sind fast immer zuerst Privatunternehmungen, die aber wegen der in ihnen liegenden monopolisirenden Gewalt über den Verkehr dem Hoheitsrechte des Staats unterstehen, welcher aber deshalb auch selbst bei ihrem

neuesten privaten Charakter die Preise für ihre Leistungen nur unter seiner Genehmigung feststellen läßt. Erhebt man sich bei der Beurtheilung dieser Dinge über traditionelle Vorstellungen, so kann es kaum einem gerechten Zweifel unterliegen, daß die Tarife aller dieser Verkehrsanstalten, solange sie eben Privatunternehmen für öffentliche Verkehrsbedürfnisse bleiben, nichts anderes sind als die Anwendung der Grundsätze des von uns bezeichneten Taxwesens auf die Benutzungskosten dieser Verkehrsanstalten. Bis aus solchen Privatunternehmungen Staatsanstalten werden, sind alle Eisenbahnen- und Dampfschiffahrtstarife daher Taxsysteme für private Beförderung, welche dieselbe unter Zustimmung der Regierung für die Benutzung der beiden entweder juristisch oder thatsächlich verliehenen Ausschließlichkeit ihrer Bestimmungen zu fordern berechtigt werden. Diese Taxsysteme (Tariftaxen) enthalten daher nur noch eine Beschränkung des Unternehmungsgewinns durch den Staat im Interesse des allgemeinen Verkehrs.

Wenn dagegen der Staat solche Verkehrsanstalten in irgendeiner Form erwirbt und sie damit zu einem hochwichtigen Theile seines Staatsgüterwesens macht, von welchem er nun auch finanziell einen Ertrag fordern muß, so behält formell sein Eisenbahn- und Dampfertarif durchaus den Charakter einer Taxordnung, allein die Tarifsätze nehmen ein neues Princip in sich auf; sie lassen den ersten rein finanziellen Grundsatz eines möglichen Reingewinns fallen, beschränken sich dagegen, indem sie Theile des wirthschaftlichen Erwerbes des Staats bleiben, auf den zweiten Grundsatz der Verzinsung und Amortisirung des (staatlichen) Anlagekapitals neben der Deckung der Betriebskosten, und jetzt ist in der That der Fahr- und Frachtpreis zu einer finanziellen Gebühr für die Benutzung des staatlichen Anlage- und Betriebskapitals im weitern Sinne geworden.

So wie dann der Staat durch diese Gebühr das Anlagekapital wirklich amortisirt hat, tritt der rein staatswirthschaftliche Gesichtspunkt ein, und die finanzielle Gebühr wird bis zu derjenigen Grenze herabgesetzt, auf welcher die Einnahme aus derselben nur noch die Betriebskosten zu decken hat. Sie sind dann staatswirthschaftliche Anstalten und die Gebühr für ihre Benutzung ist eine staatswirthschaftliche.



Dabei tritt dann die Frage ein, ob vom Standpunkte der Staatswirthschaft auch diese Gebühr jemals aufgehoben werden kann und soll. Die Antwort muß verneinend lauten. Die Deckung des Betriebskapitals kann nicht auf die allgemeinen Steuerbeiträge angewiesen werden, da sonst die Benutzung der Bahnen im Einzelinteresse von denen gezahlt würde, welche derselben nicht bedürfen, und die Aufhebung der rein finanziellen Frachttarife niemals bedeutend genug wirken wird, um in der Veränderung des Marktpreises der Einzelconsumtion fühlbar zu werden und dadurch den Steuerbetrag für den Einzelnen zu ersetzen, welcher von demselben durch den gebührenlosen Betrieb solcher Anstalten als Steuer gefordert werden müßte. Eine gebührenlose Verkehrsanstalt ist daher ein Widerspruch mit dem Wesen der Steuer; sie würde nichts sein als eine Steuerbefreiung für jeden, der solche Anstalten benutzt, und eine Besteuerung für den, der sie nicht benutzt.

Wie hoch nun innerhalb dieser ganzen Gruppe von Verkehrsgebühren die einzelnen Gebühren (Tarifsätze) sein sollen, ist eine wesentlich andere Frage. Sie muß zwar je nach den Verkehrsverhältnissen entschieden werden, allein als oberstes Princip muß dennoch gelten, daß die Differenz in den Betriebskosten einzelner Theile solcher Verkehrsanstalten und ihrer Linien niemals zu einer Differenz in den Gebühren für die Benutzung derselben führen darf; ebenso wenig hier wie bei der Post und ihrer Regaliengebühr. Denn die Gleichheit in den Bedingungen des Verkehrs ist stets die erste Bedingung aller Entwickelung. — Daß dabei das Maß der Benutzung in Raum, Gewicht und Länge durch die Einzelsendung oder durch die Wagenklasse dem Maße der Gebühr — der Tarifposition in dem Gebührensystem — zum Grunde gelegt werden muß, bedarf wol keines eingehenden Beweises.

Wenn in unserer ganzen Darstellung das Eisenbahnwesen an mehr als einer Stelle vorkommt, so liegt das nicht im System, sondern vielmehr darin, daß das gesammte Bahnwesen Europas sich in unserer unmittelbaren Gegenwart in einem entscheidenden Uebergangsstadium befindet, in welchem es zugleich Privatunternehmen mit genehmigten Tarifen, Staatsanlage mit finanziellem Tarifsystem und Staatsanstalt mit dem blos auf dem Betriebe basirten Gebührensystem

ist. Nur die Eisenbahnlehre als selbständiges Ganzes kann das alles, und zwar wiederum nicht systematisch, sondern nur historisch zusammenfassen. Deshalb erscheint das Bahnwesen auch unabweisbar noch einmal unter den Regalien. Dabei glauben wir, daß die ganze sowol technische als kameralistische Seite des Eisenbahnwesens in der Finanzwissenschaft nicht zu erscheinen hat, soll diese nicht ihre Grenze überschreiten. A. Wagner's Darstellungen von den beiden letzten Gesichtspunkten verliert dadurch nichts von ihrem großen Werth und wir haben allen Grund, ihm zu danken, daß er die Verbindung der Bahnfragen mit der Finanzwissenschaft zu einer ebenso eingehenden als dauernden gemacht hat. Allein wir müssen es um so mehr ablehnen, ihm hierin zu folgen, als er gerade dadurch die leitenden Gesichtspunkte und historischen Kategorien namentlich für das Verhältniß der Bahntarife zum Wesen des Gebührensystems nicht gehörig ausgebildet hat. Daß er darüber zu keinem durchgreifenden Resultat kommt, liegt in der Methode, die er festhält, und deren Resultate wir sehr hoch schätzen, während wir ihr Princip an dieser Stelle nicht für das richtige halten. Die Literatur über das gesammte Tarifwesen von seiten der Fachmänner leidet daher, gerade wie bei Wagner, darunter, daß sie in der Verwirrung der gegenwärtigen Tarifprincipien und Systeme nicht dasjenige sehen und festhalten, was sich eben aus denselben erst zu bilden trachtet. Dafür aber sind die rein wissenschaftlichen Kategorien und die Einigung über dieselben unentbehrlich. Möge man daher auch das Ungenügende und die Modificationen der Grundauffassung bei uns von diesem Standpunkt freundlich beurtheilen.

b) Die Concessionsgebühren.

Vergegenwärtigt man sich nun das bisher Gesagte, so wird die Natur der eigentlichen Concessionsgebühr innerhalb der Volkswirthschaftspflege wenigstens dem Wesen nach wol klar sein.

Eine Concession ist demnach an und für sich die behördliche Gestattung zur Ausübung eines bestimmten einzelnen Gewerbes im weitesten Sinne. Die Concessionsgebühr entsteht, indem diese Gestattung stets eine gewisse Reihe von amtlichen Thätigkeiten theils in der Untersuchung der Concession, theils in der Ausfertigung derselben für den betreffenden Petenten fordert, für welche, da sie nur in seinem individuellen Interesse geschieht, eine Gebühr zu zahlen ist.

Damit ist das Concessionswesen vor der Einführung der Gewerbefreiheit zunächst eine volkswirthschaftliche Maßregel und enthält meistens zweitens eine Form der Gewerbebesteuerung; die

Gebühr für die Ausfertigung ist dann stillschweigend als eine Kanzleigebühr darin enthalten.

Nach Einführung der Gewerbefreiheit kann es nun allerdings eine Concession im weitern Sinne geben, wenn die Anlage des Gewerbes in Beziehung auf Ort und Ausdehnung eine gewerbepolizeiliche Vorerhebung (sanitäre Rücksichten) erfordert, wo jene Gebühr dann eine gewöhnliche Gebühr für eine formale amtliche Thätigkeit wird. (Anlage von Fabriken für Sprengstoffe, Kalkbrennereien, Seifensiedereien u. s. w.) Es ist dabei nur falsch, dieselbe mit irgendeiner Besteuerung zu verbinden.

Wenn man dagegen von den eigentlichen Concessionsgebühren redet, so muß man dabei diejenigen Gewerbe zum Grunde legen, welche vermöge ihrer Natur irgendein Recht der Ausschließlichkeit, sei es durch formale juristische Gewährung der letztern, sei es durch die in dem Wesen eines solchen Unternehmens liegende wirthschaftliche und mithin thatsächliche Ausschließung anderer gleichartiger Unternehmungen enthalten. Ein solches Recht kann vermöge des Begriffs der wirthschaftlichen Hoheit nur der Staat geben; und da dasselbe stets einen gewissen Werth hat, so ist bei der Ueberlassung dieses Werthes durch die Concession die Gebühr, welche bei solchen Concessionen gezahlt wird, in der That stets der Preis, den der Concessionsbewerber für die ihm zu einem gewissen Grade verliehene Ausschließlichkeit seiner Production zahlt.

Ob und wie weit es richtig sei, solche Concessionen im einzelnen zu verleihen, hat nun die Finanzwissenschaft zu untersuchen. Sie kommen überhaupt nur von Fall zu Fall vor, und es genügt, sie hier kurz zu bezeichnen.

Den Hauptfall bilden hier stets die Concessionen zur Anlage von Verkehrsmitteln durch das Privatkapital, also namentlich Concessionen für Eisenbahnen, Kanäle, Telegraphen, Telephone und unter Umständen für andere Verkehrsmittel, Chausseen, Brücken, Hafenanlagen und Aehnliches. Es ist in der Sache begründet, daß für solche Concessionen eine Gebühr für die dem Amte vermöge derselben aufgebürdete Untersuchung u. s. w. gezahlt wird. Die Entrichtung einer solchen Gebühr ist ihrer Form nach sehr verschieden; theils geschieht sie durch den Stempel auf die betreffenden Eingaben, theils durch directe Zah-

lung; für Eisenbahnen muß die Stempelung der Actien bei der Emission wol als die Hauptform der Gebührenzahlung angesehen werden, da sonst kein Rechtstitel dafür zu finden ist. Ein festes Princip für die Sache selbst wie für die Höhe der Gebühr wird man wol vergebens suchen. Alle diese Gebühren fallen natürlich weg, sobald der Staat selbst solche Anlagen mit eigenem Kapital macht. Es würde nicht richtig sein, dieselben unter die Verkehrssteuer aufzunehmen.

Der zweite, viel mehr bestrittene Fall ist der der Erfindungspatente. Will man darüber vom finanziellen Standpunkte ins Klare kommen, so muß man sich vor allem entschließen, die Frage nach der Richtigkeit der Erfindungspatente an sich von der Patentgebühr zu scheiden. Thut man dies, so ergibt sich daß, während mit dem Patent überhaupt auch die Patentgebühr wegfällt, die letztere, solange es überhaupt Patente gibt, allerdings vollkommen berechtigt ist. Nur muß auch hier wieder geschieden werden. Die Patentgebühr soll nämlich erstlich keine Steuer sein; die Steuer für das Patent kann natürlich erst mit seiner Ausübung in Wirksamkeit treten. Sie ist und muß sein eine Entlohnung für die Thätigkeit der Fachmänner, welche das Patent — zu dem hier im weitern Sinne auch die Geheimmittel, geologische Untersuchungen, medicinische Analysen als Voraussetzungen irgendeines Erwerbs gehören — untersuchen und beurtheilen. Sie kann sein eine Verwaltungsmaßregel, um durch ihre Höhe der Leichtfertigkeit und Willkür in dem Nachsuchen um Patente, die immerhin eine gewisse Belästigung der gewerblichen Industrie enthalten, vorzubeugen oder die Dauer des Patents zu beschränken. In diesem Falle würde die Patentgebühr sich in zwei Theile theilen; der erste Theil wäre die Gebühr an die Fachmänner, der zweite würde dem Gebiete der Gefälle angehören. Erkennt man die Patente als Analogien des geistigen Eigenthums an, so wird man durchaus vom Standpunkte der Verwaltung den zweiten Theil, das administrative Element in der Gebühr, für wohl motivirt halten; jedenfalls ist vom Standpunkte der Finanzwissenschaft gar kein Einwurf dagegen zu erheben.

Der dritte, einfache Fall ist der der Jagdlicenz, bei der übrigens die Gebühr ebenso sehr den Charakter einer Genuß-

steuer als den einer Gebühr hat, welche letztere im Grunde in der Gebühr für einen Waffenpaß bezahlt wird.

Endlich gehören im entferntern Sinne hierher die Stempelungsgebühren, die bis zur neuesten Zeit sich für Gold- und Silberwaaren erhalten haben und jetzt wol nur noch als Polizei der Maß- und Gewichtsordnung erscheinen, theils für die eigentlichen Verkehrsmaße und Gewichte, theils auch für die Messung (Aichung) der Schiffe. Eine solche Gebühr soll durchaus nichts enthalten als den Ersatz der Kosten für die Feststellung der Genauigkeit der gebrauchten Maßeinheiten aller Art; ihre Nothwendigkeit aber bedarf keiner besondern Begründung.

Nach der Einführung der Gewerbefreiheit ist die Gebühr, welche jetzt noch bei Gelegenheit einer polizeilichen Genehmigung für die Anlage oder den Betrieb eines Gewerbes (z. B. Dampfkesselprobe, locale Besichtigungen u. s. w.) gezahlt wird, in der That nur noch eine Gebühr für Sachverständige und nicht mehr für die amtliche Thätigkeit, oder *sollte* es doch sein. Es wäre bei diesem Punkte gründlicher Anlaß, das sogenannte „Commissionswesen“ mit seinen Uebelständen und seinen Gebühren und Lasten (Diätenwesen und wer eigentlich die an sich wohlbegründeten Diäten zu zahlen hat) namentlich auf dem Lande (Wasserbauten u. s. w.) einmal gründlich zu untersuchen! — Für Eisenbahnen existiren allerdings keine selbständigen Concessionsgebühren auf dem Continent, dagegen sind sie in England desto bedeutender. Bocke hat ein Beispiel dafür aufgeführt S. 210, 211, noch dazu eins der am wenigsten kostspieligen; die Honorare für die Committeethätigkeit des Unterhauses in der Beurtheilung der Concession betragen gegen 30000 Fl.; es ist bekannt, daß sie in vielen Fällen viel theuerer sind. Ebenso bekannt ist aber, daß diese Kosten nicht etwa dem Staate zugute kommen, sondern vielmehr nur Präsenzmarken und Honorare für Unterhausmitglieder und Advocaten sind, ein Misbrauch, der schon oft erfolglos gerügt ist. — Die Gebühr für *Privilegien* ist Gegenstand vielfachen Streits gewesen. Gewöhnlich hat man dabei diese Gebühr rein als ein administratives Gefälle betrachtet, während sie in der That vorzugsweise nur fachmännisches Honorar ist, was die Entscheidung der Frage sehr erleichtert. *Rau* sieht nur das Steuerelement darin, §. 245; *Kleinschrod* hat die Sache an sich richtig aufgefaßt, jedoch das fachmännische Honorar nicht genug hervorgehoben (Patentgesetzgebung); über französisches Gebührenwesen der Brevêts d'invention bei *Hock*, „Finanzverwaltung“, S. 422. Die Frage vom Standpunkte der Verwaltungslehre mit der Literatur bei *Stein*, „Handbuch“, S. 388 fg. Es ist schwer, über diese Art der Gebühren in einzelnen deutschen Staaten etwas zu sagen, da selbst

Specialwerke, wie Rönne, uns im Stich lassen. Bei Schäffle trotz seiner überquellenden Terminologie nichts; er sieht nichts als die von ihm als Verkehrssteuer begriffene und doch beständig als Gebühr bezeichnetee Abgabe beim Umsatze von Gütern und Werthen.

Das Princip der Concession für alle Gewerbe besteht noch im Grunde in der russischen Gesetzgebung, obgleich es im Widerspruche mit den Grundsätzen der Gewerbefreiheit, die doch in der Gesetzgebung anerkannt sind, sich befindet. Die Concessionen sind auch keine Finanzquelle und werden meistens durch Stempel (Stempelpapier für Gesuche bei der Polizei und Verwaltungsorgane um Errichtung von Fabriken, Gewerbeetablissements u. s. w.) erhoben. Diese Ausgaben sind für die Industriellen und Unternehmer nicht drückend, aber der Zeitverlust bei den Gesuchen ist groß. Diese Verluste würden viel kleiner sein, wenn eine Gewerbesteuer eingerichtet würde. Solche Steuer, die auch dem Staate vortheilhaft wäre, existirt in Rußland nicht.

D. Gebühren der gesellschaftlichen Verwaltung. Die Verleihungsgebühren. Auch auf diesem hochwichtigen Gebiete hat sich allmählich ein Gebührensystem entwickelt, bei welchem man allerdings den Ueberblick nicht bekommen wird, wenn man nicht schon hier das Gebührenwesen der Selbstverwaltung mit hineinzieht.

Scheidet man nämlich auch hier die Benutzung der öffentlichen Anstalten von den einzelnen öffentlichen Leistungen für Einzelne, so ergibt sich, daß der Staat nur ausnahmsweise sociale Anstalten als solche besitzt, und daß alle auf das sociale Leben bezüglichen Anstalten stets den Selbstverwaltungskörpern aller Art angehören, und daher, soweit sie gebührenpflichtig sind, auch den Einnahmen der letztern angehören, wie Armenhäuser, Krankenhäuser, Versatzämter u. s. w. Das im Entstehen begriffene staatliche Hülfskassen- und Versicherungswesen erzeugt natürlich keine Gebühren, sondern ist schließlich ein neues, freilich wesentlich durch die Staatsverwaltung erzeugtes Gebiet der Selbstverwaltung in der Volkswirthschaft. Das staatliche Gebührenwesen tritt dagegen erst auf einem ganz bestimmten und engbegrenzten Gebiete auf. Es ist seinem Inhalte nach bekannt genug.

Wir haben in unserm System der Verwaltungslehre den Gedanken aufgestellt und in unserm Handbuche durchgeführt, daß das gesellschaftliche Leben ein selbständiges Gebiet der Verwaltung ist. Wir haben als die eigentliche Aufgabe der Verwaltung das

fördernde Eingreifen in die auf- und absteigende Bewegung der Klassen als das eigentlich Lebendige in der Gesellschaft hingestellt. Die Finanzwissenschaft ihrerseits zeigt, daß diese Auffassung richtig ist; denn nur durch sie wird das letzte Kapitel der Gebühren verständlich, dasjenige, welches wir als das der eigentlichen Verleihungsgebühren bezeichnen müssen. Diese Verleihungsgebühren werden gegeben in allen den Fällen, wo das Aufsteigen des Einzelnen in eine höhere gesellschaftliche Stufe durch einen freien einseitigen Act der Krone geschieht, also da, wo die gesellschaftliche Stellung durch Titel-, Ordens-, Amts- oder Adelsverleihung gegeben wird. Das germanische Königthum hat diese Verleihung zu einem vollständigen System ausgebildet, in dessen Entwickelung sich drei Abschnitte sehr wohl scheiden lassen.

Der erste Abschnitt umfaßt die Zeit, in welcher solche Verleihungen noch als eine rein persönliche Gnade des Landesherrn angesehen werden. In ihm werden daher auch noch gar keine Gebühren an die Kasse des Landesherrn bezahlt, sondern diese treten nur insoweit ein, als die Verleihung Gegenstand einer selbständigen Ausfertigung in der Kanzlei des Fürsten wird. Hier wird allerdings eine Gebühr im eigentlichen Sinne des Wortes bezahlt; aber es ist auch eben nur eine Kanzleigebühr, die jedoch schon ursprünglich mit der Höhe der verliehenen Würde steigt.

Der zweite Abschnitt beginnt da, wo die wachsende Finanznoth die Fürsten dahin bringt, diese Würden oder Ehren zu verkaufen. Daraus entsteht ein förmlicher Preistarif für die gesellschaftlichen Gnadenverleihungen der Fürsten, in welchem neben der Zahlung an die Kasse des Landesherrn das Gebühren- und Sportelsystem für die Kanzlei selbständig erscheint. Am Ende des 17. Jahrhunderts und namentlich im 18. geht dieses System auch auf das gewerbliche Leben über, und es erscheinen die Hofgewerbe aller Art, deren Verleihung gleichfalls gegen Gebühren und Zahlungen stattfindet. Erst das 19. Jahrhundert setzt dieser Verkäuflichkeit gesellschaftlicher Unterschiede eine Schranke, ohne sie jedoch gänzlich aufzuheben. Noch immer sind formell gewisse Ehren mit einer bestimmten Summe käuflich, während andererseits die wirkliche Erhebung der betreffenden

Zahlungen für wirkliche Auszeichnungen mehr und mehr außer Gebrauch kommt. Indessen erhalten sich dabei die Kanzleigebühren namentlich bei den Adelsverleihungen, während sie bei den Orden und Titeln höchstens noch als Sporteln fortbestehen. Ein besonderes Gebiet dagegen bilden in einzelnen Staaten (Oesterreich) noch die Abgaben, welche der Beamte für die Beförderung zu einer höhern Stufe zu zahlen hat. Es gibt gar keine Form, in der sich eine solche Gebühr, welche durch den Abzug von dem ersten Jahresgehalte der höhern Stelle eingezogen wird, rechtfertigen läßt! In den Einnahmen des Staats erscheinen diese Einnahmen nur noch ausnahmsweise und mit geringen Beträgen. Zum Schluß muß als eine außerordentliche Art der Verleihungsgebühren wol noch die Gebühr der Dispensationen angesehen werden. Indessen ist es wol kein Zweifel, daß diese Gebühr nur eine Ausfertigungsgebühr ist. Damit erscheint das System der Gebühren als ein abgeschlossenes. Dennoch hängt dasselbe äußerlich und innerlich so innig mit dem Regalienwesen zusammen, daß man das Folgende von dem Vorhergehenden nicht trennen darf.

Die Finanzwissenschaft hat sich mit diesem Gebiete nur sehr wenig abgegeben. Die Verurtheilung des Princips der Verkäuflichkeit unterliegt keinem Zweifel; von einem finanziellen System kann dabei keine Rede sein; solange diese Dinge noch fortbestehen, kann man dabei wol nur vernünftigerweise von Kanzleigebühren reden. Eine wissenschaftliche Behandlung ist daher hier nicht möglich, dieselbe gehört auf ein ganz anderes Gebiet. Vgl. darüber Stein, „Handbuch der Verwaltungslehre", S. 410 fg. Ueber das finanzielle Verhältniß Rau, „Finanzwissenschaft", I, 355, und Parieu, „Traité", IV, 50 fg. Pfeiffer, „Staatseinnahmen", hat die Sache zwar herausgehoben, aber mit dem Stempelwesen zu sehr verschmolzen, I, 344 fg. Die ganze Erscheinung gehört bereits im wesentlichen der Geschichte an.

Drittes Gebiet.

Die Regalien.

Die wirthschaftliche Staatshoheit, die Regalität und das Strafrecht der Regalien.

Wenn nun das über die Gebühren Gesagte hinreichend klar dargestellt ward, so wird man jetzt wol auch über den Begriff der Regalien leicht zu einem Abschluß gelangen.

Das Regal wie die Regalität sind zwei Kategorien, welche nicht im abstracten Begriffe des Staats liegen, sondern historisch aus der allmählichen Entwickelung seiner selbständigen Verwaltung hervorgegangen sind. Daher kommt es, daß jene Worte einerseits in den verschiedenen Zeiten verschiedene Bedeutung haben, andererseits auch heute noch nicht feststehen.

Dasjenige jedoch, was ihnen ihre Stellung in der Lehre von der Verwaltung gegeben und erhalten hat, ist der Begriff der wirthschaftlichen Hoheit des Staats. Dasjenige, wodurch sie der Finanzwissenschaft angehören, besteht darin, daß in ihnen jene wirthschaftliche Hoheit zu selbständigen Staatsanstalten mit eigenem Kapital und eigenem Betriebe wird, und daß sich diese Staatsanstalten zum Theil fähig zeigen, in der Form der Gebühr für ihre Benutzung dem Staate eine auf seinem Betriebe beruhende Einnahme zu bringen.

Der Begriff der wirthschaftlichen Hoheit des Staats ist einerseits nichts als der aus dem Wesen des letztern fließende Rechtstitel des Staats für die Gesammtheit aller Actionen seiner volkswirthschaftlichen Verwaltung (Volkswirthschaftspflege). Derselbe beruht darauf, daß in jeder Bewegung des volkswirthschaftlichen Lebens neben der Verwirklichung des Einzelinteresses Momente liegen, welche über das letztere hinausgehen und für die Gesammtheit der Volkswirthschaft in irgendeiner Weise bedingend werden. Insofern dies in den verschiedenen Arten der Einzelwirthschaft nun der Fall ist, gehören dieselben, obwol an sich frei, doch nicht mehr allein dem Einzelinteresse; das Gesammtinteresse beginnt vielmehr sogleich zu fordern, daß sich die Verkehrs- und Rechtsverhältnisse der Einzelnen ihm so weit unterordnen, als es bei den letztern Geltung fordern muß. Der persönliche Träger dieses einheitlichen Gesammtinteresses nun ist der Staat, und die in diesem seinem Wesen liegende Aufgabe erzeugt daher für ihn das öffentliche Recht, in das an sich absolut freie und individuelle Leben der Volkswirthschaft hineinzugreifen und das Gesammtinteresse gegenüber dem Privatrechte geltend zu machen. Dieses Recht des Staats nun ist die wirthschaftliche Staatshoheit. Diese Staatshoheit kann nun der Staat entweder durch seine wirthschaftlichen Gesetze über die öffentliche Sicherheit der wirthschaftlichen Betriebe oder über die innere

Ordnung derselben ausüben, oder aber er kann die Entwickelung der Volkswirthschaft auch vermöge der Anwendung von bestimmten Kapitalien direct befördern. Dies letztere kann nun entweder so geschehen, daß er für derartige, für die Entwickelung der Gesammtheit nothwendige Kapitalsanlagen auch den Einzelkapitalien eine Concurrenz gestattet, die aber dann unter seiner Oberaufsicht steht (öffentliche Unternehmungen, s. oben), wobei der Staat selbst neben den Privaten gleichfalls in demselben Sinne seine Staatsanlagen und Staatsanstalten hinstellt, oder er kann die Errichtung der letztern aus Gründen des öffentlichen Wohles sich selbst vorbehalten, und dadurch im Namen seiner wirthschaftlichen Hoheit die staatliche Ausschließlichkeit zum Rechtsprincip derselben machen. Der Grundsatz selbst, nach welchem für eine bestimmte Reihe von solchen volkswirthschaftlichen Anstalten nur dieses Princip der Ausschließlichkeit in Anlage und Betrieb für sich festgehalten wird, bildet die Regalität. Indem der Staat wiederum diese Ausschließlichkeit an bestimmte Privatunternehmungen unter den von ihm festzustellenden Bedingungen zeitweise überläßt, werden aus solchen Unternehmungen öffentliche Anstalten, und der Act, in welchem diese Ueberlassung geschieht, ist dann die öffentliche Concession. Insofern aber derselbe diese Ausschließlichkeit für sich in bestimmten Fällen wirklich durchführt und solche wirthschaftliche Aufgaben nach gesetzlichen Rechtsbestimmungen durch seine eigenen amtlichen Organe verwaltet, entsteht aus jeder solchen der Ausschließlichkeit des Staats in Anlage und Betrieb vorbehaltenen Anstalt ein Regal. Das Rechtsprincip jedes Regals ist daher die aus der wirthschaftlichen Hoheit entspringende und gesetzlich ausgesprochene Ausschließlichkeit in Anlage und Betrieb solcher wirthschaftlichen Staatsanstalten. Das Princip für die Organisation ihrer Verwaltung ist, daß die letztere als ein Theil des Staatsdienstes erscheint; das Princip der Verwaltung selbst beruht darauf, daß der Betrieb als eine Bedingung der allgemeinen Volkswirthschaft anerkannt und die Fortführung und Ausdehnung desselben daher nicht von dem Ertrage derselben wie bei der Privatunternehmung abhängig erklärt wird. Ein solcher Ertrag aus dem Betriebe solcher Anstalten durch die Zahlung für die Benutzung derselben ist daher möglich, aber nicht nothwendig. Tritt aber

eine solche Zahlung ein, so ist sie auch hier eine Gebühr, und eine auf dieser Grundlage der Einzelbenutzung von Regalien gezahlte Gebühr ist dann im Unterschiede von der bisher dargestellten Verwaltungsgebühr die Regaliengebühr, die wiederum je nach der Natur des Regals in höchst verschiedener Weise bestimmt und erhoben wird. Das ist der heutige Begriff der Regalien, der damit einen Theil der Verwaltungslehre bildet, und nur durch die Anlage von Kapitalien und durch den Ertrag jener Regaliengebühren der Finanzwissenschaft angehört.

Wenn man dagegen im allgemeinen von den „Regalien" redet, so muß man die sehr verschiedenen Bedeutungen dieses Wortes wohl unterscheiden.

Im Sinne der historischen Entwickelung bedeutet das Wort Regal einerseits das allgemeine Hoheitsrecht des Staats, vermöge dessen alle Thätigkeiten, Ordnungen und Erwerbsformen insofern dem Staate unterworfen sind, als bei ihnen entweder die Gefährdung oder die Förderung des Gesammtinteresses zur Geltung gelangt. In diesem Sinne hat die frühere Zeit die Begriffe von Hoheitsrechten und Regalien vollständig durcheinandergeworfen und beide für alle möglichen Kategorien der Verwaltung nach Belieben gebraucht, neben einem Justizregal, einem Schulregal, Jagdregal, Postregal u. s. w. zugleich von einer Justiz-, Schul-, Jagd-, Posthoheit u. s. w. gesprochen. Indem ferner das Princip der Staatshoheit benutzt wurde, um die Ausschließlichkeit in Anlage und Production als Steuererhebungsmittel in der Form des Staatsmonopols zu gebrauchen, warf man wieder Monopol und Regal zusammen, sodaß hier eine völlige Unklarheit entstand, die noch größer dadurch ward, daß man nunmehr nicht wußte, ob der Ertrag aus derartigen Hoheiten oder Regalien „Gebühr" seien oder etwas anderes. Auf diesem Gebiete war in dieser Weise eine Klärung nicht möglich.

Dennoch ward die allgemeinste Grundlage eines festen Begriffs der Regalien schon damals gegeben, als sich das königliche Finanzwesen dem Steuerwesen gegenüberstellte. Indem nämlich die königliche Verwaltung sich die grundherrliche unterwarf, kam man zu der Einsicht, daß die der letztern zum Grunde liegende Idee der Hoheit des Staats in derselben Weise wie die

Rechte der Grundherrlichkeit zugleich fähig sei, in ihrer Anwendung neben der Herstellung der öffentlichen Ordnung auch dem Staate eine Einnahme zu verschaffen. Damit entstand der Unterschied der sogenannten Regalia majora, welche nur das reine Hoheitsrecht des Staats bildeten, indem sie neben den Würdenverleihungen wesentlich die Anerkennung des Rechts auf gesetzliche Ordnung aller Verwaltung aussprachen, und der Regalia minora, welche somit alle diejenigen praktischen Anwendungen des Hoheitsrechts — also alle diejenigen Verwaltungsmaßregeln, wie wir sagen würden — bezeichneten, aus denen sich der Staat eine Einnahme von dem Einzelnen verschaffen konnte. Daß dabei von einer scharfen Grenze beider nicht die Rede sein konnte, lag in der Natur der Sache.

Da nun der Staat der Einnahmen stets bedürftig war, so entstand auf jener Grundlage naturgemäß das Streben, diese letztere Art der Regalia auf so viele Acte des wirthschaftlichen Einzellebens und Verkehrs auszudehnen als möglich, und das geschah dann mit um so größerm Nachdruck, als diese Einnahmen namentlich im 17., dann aber auch noch im 18. Jahrhundert die Steuer vielfach ersetzen mußten, oder, wie die Stempelgebühr, zum Theil selbst solche Steuern waren, welche der Bewilligung durch die Ordines nicht bedurften. Auf diese Weise blieb dann der Begriff des Regals auch von der finanziellen Seite hier durchaus unbestimmt; es ward unmöglich, alle Arten und Namen derselben aufzuzählen, und der Mangel jeder Verfassung hinderte daneben jeden Kampf gegen die beständige Ausdehnung derselben im ganzen und die Bestimmung der Höhe im einzelnen.

Erst als dann die Verfassungen entstehen, scheiden sich die Gebiete. Die Steuern empfangen ihre Gesetze, ebenso der Stempel, neben ihnen die eigentlichen Verwaltungsgebühren. Dabei blieb nun das Gebiet der Regaliengebühren übrig, das in jene Formen nicht passen wollte, und das dennoch hochwichtig war. Nun trat für diese Staatsanstalten der Unterschied von jenen Gebieten ein, daß sie keineswegs blos Einnahmen, sondern auch Verwendungen von Anlage und Betriebskapital forderten, die man aus ihren Einnahmen decken mußte. Da man nun noch keine Verwaltungslehre besaß, so blieb nichts übrig, als für sie ein

eigenes Gebiet zu schaffen, und so gelangten dieselben in die allerdings auch höchst unbestimmte „Kameralwissenschaft", während sie vermöge der Einnahmen, die sie brachten, zugleich in die Staatsrechnung aufgenommen wurden. Ihre Wichtigkeit erzeugte dann allerdings eine eigene technische Ausbildung ihrer einzelnen Arten; aber jeder Gesammtbegriff fehlte, was natürlich dadurch nicht besser ward, daß man den Namen der Gebühren nur zum Theil auf sie anwenden konnte. Dennoch empfand man, daß Post, Münze, Papiergeld und anderes selbständige Gebiete bildeten und daher selbständige Verwaltungen und zugleich ein ganz selbständiges Verwaltungsrecht forderten. So geschah es denn, was unsere heutige Zeit in diesem vielumstrittenen Worte charakterisirt. Sie mußten in das Budget aufgenommen werden; da man aber für dieselben keinen festen Begriff hatte, so ließ man in den Staatsrechnungen die Regalien überhaupt weg, und stellte sie entweder als selbständige „Etats" hin (Postetat, Münzetat u. s. w.), oder man subsumirte sie einfach wegen ihrer Einnahmen unter dem Finanzministerium, welches wiederum zwar die Stempel, nicht aber die eigentlichen Gebühren aufführte. In der Wissenschaft dagegen kam man zu keinem Resultat, und Jeder gebrauchte Begriff und Werth des „Regals" bald historisch, bald unhistorisch, wie er es eben meinte, ohne dabei das Einzige zum Grunde zu legen, wodurch die Klarheit hätte entstehen können, daß nämlich das alte Regal seine ganze Natur jetzt vollständig verändert hatte, und in der That weder Steuer- noch Gebührenformen, sondern einen Erwerb aus öffentlichen Anstalten bedeute, bei denen sich der Staat die Anlage, den Betrieb, die Einnahmen und endlich auch die Ausgaben im Namen der höchsten Forderungen der Volkswirthschaft ausschließlich vorbehalten habe. Damit denn können jetzt die Regalien nur noch als ein ganz bestimmtes Gebiet der wirthschaftlichen Staatseinnahmen erscheinen, und zwar als ein Ausfluß des wirthschaftlichen Hoheitsrechts, in welchem der Staat im Namen des allgemeinen Interesses mit Ausschließlichkeit ganz bestimmter eigener Leistungen auf Grundlage seiner eigenen Anlagekapitalien und amtlichen Betriebsordnungen nicht blos eine Verwaltungsaufgabe erfüllt, sondern sich auch eine gewerbliche Einnahme verschafft, deren Erhebungsform die der Gebühr

ist, deren Höhe jedoch nicht nach den Grundsätzen des finanziellen möglichst hohen Reinertrags, sondern nach denen der allgemeinen volkswirthschaftlichen Entwickelung und den Grundsätzen der Staatswirthschaft theils geregelt wird, theils auch ganz wegfällt.

In diesem Sinne hat ein jeder Staat Europas nicht blos seine wirthschaftliche Staatshoheit, sondern auch seine Regalien. Allerdings muß man dabei festhalten, daß Wort und Begriff von Regalität und Regal durchaus nur der deutschen Finanzwissenschaft und nicht einmal den deutschen Staatsrechnungen angehören. Aber der Sache nach gibt es Regalien, das ist jetzt wirthschaftlich ausschließliche Hoheitsrechte des Staats, und die deutsche Finanzwissenschaft wird gegenüber den andern Völkern wie den deutschen Budgets doch zuletzt recht behalten, indem sie diese Kategorie festhält, da die Grundsätze für den Erwerb eines Einkommens des Staats aus diesen Regalien wesentlich als selbständige anerkannt werden müssen.

Indem nun diese Regalität sich auf diese Weise ihre Selbstständigkeit gewonnen hat und jedes Regal als eine große Verwaltungsanstalt und zugleich als ein eigenes Finanzgebiet dasteht, haben Regalität und Regalien sich auch ein eigenes Rechtssystem ausgebildet, dessen Grundzüge man nunmehr in dem Wesen derselben leicht versteht. Dieses Recht der Regalität ist nun zuerst ein für alle Regalien gemeinsames, und dann hat jedes einzelne Regal innerhalb der erstern wieder sein eigenes Rechtssystem. So hat sich hier ein ganz specifischer Theil des Verwaltungsrechts ausgebildet, das im einzelnen durchzuführen allerdings einer besondern Behandlung bedürfte und derselben wol werth wäre. Wir wollen hier nur die beiden leitenden Kategorien charakterisiren.

Das allgemeine Rechtsprincip der Regalität als solcher ist zunächst der Ausfluß des Begriffs der Staatshoheit. Hat einmal der Staat irgendeine Unternehmung im Namen dieser Hoheit als sein ausschließliches Anlage- und Betriebsrecht aufgestellt, so wird jeder Versuch eines Einzelnen, eine gleichartige Unternehmung neben dem Regal durchzuführen oder auch nur die einzelnen Acte des Betriebs derselben vorzunehmen, ein Vergehen und selbst ein Verbrechen, und hat daher sein eigenes Strafrecht. Die Verwaltung dieses Strafrechts der Rega-

lität kann dann da, wo das Regal Gebühren erzeugt (s. oben), in dieselbe Gerichtsbarkeit fallen wie die Umgehung der Gebühren und Stempelgesetze, und in einigen Staaten (Oesterreich) haben sich dafür eigene Gerichte aus der frühern Zeit erhalten (Gefällen-Gerichte), für welche die Strafen dann wesentlich in wirthschaftlichen Strafen (Bußen, bemessen nach der Höhe der gesetzlichen Gebühr) bestehen. Da jedoch erstlich ein solcher Maßstab ein durchaus unzureichender ist, zweitens bei gewissen Regalien überhaupt keine Gebühr vorkommt, drittens aber die Kategorie der Regalien von den meisten Staaten als selbständiger Rechtsbegriff überhaupt nicht anerkannt wird, so ist allerdings ein Strafsystem der Verletzung der Regalität naturgemäß beibehalten, allein das Verfahren und die Gerichtsbarkeit über dieselbe dem ordentlichen Strafgericht übertragen. Es ist rationell daß das allenthalben geschehe, wie es andererseits bei der Natur der einzelnen Regalien ebenso rationell ist daß man kein allgemeines Straf- und Bußrecht der Regalität aufstelle, sondern entweder dasselbe in das allgemeine Strafrecht wegen der Gemeingefährlichkeit solcher Verbrechen aufnehme (Münzverbrechen) oder für das einzelne Regal sein eigenes Straf- und Bußrecht schaffe, wie es bei dem Postregal wol ziemlich allgemein ist. Dieses ganze Gebiet soll daher der Strafrechtslehre angehören, und wird auch in derselben seine angemessene Entwickelung finden, wenn dieses Strafrecht dereinst lernen wird, den Begriff des Verwaltungsstrafrechts auf Grundlage des Studiums der Verwaltungslehre, das demselben bisher noch eine terra incognita ist, durchzudenken!

Demgemäß nun muß die Lehre von den Regalien die einzelnen Regalien und ihre Besonderheit zum Grunde legen.

Eine Kritik der allgemeinen Auffassung von Regalität und Regalien gehört wegen ihres so wesentlich rechtsgeschichtlichen Inhalts nicht hierher. Selbst das Eingehen auf das Verhältniß derselben zur Finanzwissenschaft hat meist nur literarhistorischen Werth, da man eigentlich über den leitenden Gesichtspunkt nicht einig ist.

Der einzige, der sich deutlich gegen alle andern Regalien als Post- und Münzregal erklärt, ist wol Lotz („Staatswirthschaftslehre", II, 146 fg.). Den Begriff der Regalien nimmt er übrigens im gewöhnlichen Sinne. S. auch Dessary, §. 25. Einen ganz andern Standpunkt nimmt Umpfenbach („Lehrbuch der Finanzwissen-

schaft", 1859, S. 62 fg.) ein, der davon ausgeht, „daß die meisten Schriftsteller weder von dem Namen noch von dem Begriffe auch nur eine Ahnung haben", und dabei Regalien und Gebühren gänzlich verschmilzt, ohne zu verstehen, warum andere die Sache anders verstanden haben. Daher im einzelnen zum Theil richtige, zum Theil ganz falsche Auffassungen. Vgl. unten, namentlich beim Münzregal. Was nun die Grundsätze der Verwaltung betrifft, so glauben wir in dieser Beziehung auf Stein, „Handbuch der Verwaltungslehre", verweisen zu dürfen, wo dieselben in möglichster Kürze zusammengefaßt sind.

Bei ausgezeichneter Gründlichkeit in vielen einzelnen Fragen fehlt bei A. Wagner auch in seiner neuesten Auflage der „Finanzwissenschaft (von S. 683 an) die Auffassung der Einheit, was dadurch nicht besser wird, daß er sowol den Begriff der Regalität als den der Regalien ganz wegläßt, den Unterschied zwischen Anstalten und Regalien vollständig verwischt, und dadurch zu dem etwas unverständlichen, jedenfalls unrichtigen Princip kommt: „Die Verkehrsanstalten des Staats sind entweder nach dem Gebührenprincip (?) oder nach dem privatwirthschaftlichen Princip zu verwalten" (S. 653). Er meint dabei nicht die Verwaltung, sondern die Bestimmung der Einnahmen aus den Verkehrsanstalten. Von einer staatswirthschaftlichen Auffassung ist dabei keine Rede. Schäffle hat nichts. Es ist ein Mangel in der werthvollen Arbeit von E. Sax, daß er diese allgemeinen Rechts- und Verwaltungsbegriffe gar nicht erwogen hat, was man zuletzt kaum begreift, da gerade seine Auffassung vom Wesen des wirthschaftlichen „Verkehrsmonopols" ebenso wohl begründet und richtig als gut entwickelt ist. Hier entbehrt man vielleicht am meisten die Verbindung seines Gebiets mit dem Verwaltungs- und Finanzsystem im Ganzen. Auf die Discussion über das historische Regalitätsrecht glauben wir an diesem Orte um so weniger eingehen zu sollen, als unsere Gegner ja vollkommen recht haben, für die Vergangenheit, und wir wiederum vollkommen recht haben, diese Vergangenheit nicht mehr für etwas Gegenwärtiges zu halten.

Die einzelnen Regalien.

a) Das Postregal.

1) Begriff und Princip. Die beiden Formen desselben.

Das Postwesen beruht auf dem unmeßbaren Werthe, den eine allgemeine, regelmäßige, gesicherte und leichte Verbindung aller Angehörigen des Staats für ihre wirthschaftliche und geistige Entwickelung hat. Eine solche Verbindung kann allerdings auf dieser Grundlage durch Unternehmungen Einzelner hergestellt

werden. Allein dieselbe ward im Laufe der Zeit eine so allgemeine Bedingung alles wirthschaftlichen und selbst geistigen Fortschritts, daß diese Herstellung nicht vom Einzelinteresse abhängig sein durfte, sodaß sie unterbrochen werden oder ganz fehlen könnte, wo jenes Interesse fehlte. Sie soll daher eine Anstalt der Verwaltung sein, mit der Aufgabe, für alle persönlichen und wirthschaftlichen Verhältnisse aller Staatsangehörigen die Verbindung beständig aufrecht zu halten. Der dazu bestimmte und dafür thätige Organismus ist das Postwesen.

Aus dieser Aufgabe der Verwaltung ist nun zunächst aus historisch-finanziellen Gründen ein ausschließliches Recht auf diese regelmäßige Beförderung entstanden; und dieses ausschließliche Recht auf die letztere, als im Namen der innern Verwaltung gefordert, ist das Postregal.

Das Postwesen hat demnach wie jedes Regal seine zweifache Natur. Es ist zuerst eine der größten und wichtigsten Verwaltungsanstalten des Staats, und die Regeln nach denen es für jene Zwecke zu functioniren hat, sind als Lehre vom Postwesen ein Theil der sogenannten Kameralwissenschaft der frühern Zeit, der Verwaltungslehre der Gegenwart. Die Finanzwissenschaft hat diese Lehre als bekannt vorauszusetzen. Das Postwesen ist aber zweitens auch ein Unternehmen mit eigenem Anlagekapital und eigenen großen Betriebskosten des Staats und gehört somit nicht blos im ganzen, sondern auch im einzelnen in die Finanzwissenschaft. Und so entsteht hier zuerst jener Gegensatz zwischen den Grundsätzen der Finanz- und der innern Verwaltung, indem die erstere vom wirthschaftlichen Gesichtspunkte aus die möglichst große Einnahme durch das Postwesen fordert, während die letztere im Gegentheil die höhern Zwecke der Post nur bei möglichst geringen Einnahmen derselben erreicht. Beide Gesichtspunkte sind ohne Zweifel berechtigt. Es wird daher nothwendig, den Punkt zu bestimmen, auf welchem sie nun formell eintreten. Und hier wird das leitende Princip des Postwesens liegen.

Derselbe ist an sich einfach. Da die Post in jeder Form eine Leistung des Ganzen für den Einzelnen enthält, der sie benutzt, so soll auch der Einzelne den Werth dieser Leistung der Post und damit dem Staate zahlen. In diesem Sinne ist jede

Zahlung für die Benutzung der Postanstalt des Staats durch den Einzelnen eine Gebühr und bleibt es. Der staatswirthschaftliche Gesichtspunkt ändert daher nicht das Gebührenprincip, sondern nur die Grundsätze, nach welchen Höhe und Erhebung derselben bestimmt werden. Denn da die Post zugleich eine Verwaltungsanstalt und kein Erwerbsunternehmen für den Staat ist, so soll die Gegenleistung des Einzelnen nie höher sein, als die Gestehungskosten der Postverwaltung es fordern. Tritt dabei ein Reinertrag ein, so soll dieser Reinertrag wie bei jedem Unternehmen für dasselbe reproductiv angelegt, das ist zur Erweiterung und Entwickelung der Postanstalt benutzt werden; hat das Postwesen seine volle örtliche Ausdehnung empfangen, so soll der Reinertrag das Motiv zur Herabsetzung der Zahlung der Einzelnen für die Leistung der Post (Porto u. s. w.) abgeben. Die Anwendung dieses Princips auf die wirkliche Verwaltung der Post ist die Postpolitik. Dieselbe hat aber zur Voraussetzung, daß die Aufgaben der Post, die für die einzelnen Theile derselben sehr verschieden sind, selbständig behandelt werden. Daraus entsteht das System des Postwesens.

Dieses System des Postwesens beruht nun auf dem durchgreifenden Unterschiede der Briefpost und der Fahrpost, die wesentlich verschiedene Functionen des Postorganismus bedeuten, und die daher auch in der Finanzwissenschaft die Basis des Systems abgeben.

Für beide Objecte ist die Aufgabe des Systems die gleiche. Es soll jeden Punkt des Staats durch regelmäßige und sichere Communicationen mit dem Ganzen in Verbindung erhalten, an sich ganz gleichgültig ob diese Herstellung ertragsfähig ist oder nicht. Die besondere Natur beider Objecte erzeugt aber für jedes eine besondere Art der Ausführung. Daher gibt es in jedem Postwesen zwei Systeme der Verwaltung mit eigenen Grundsätzen, eigenen Einrichtungen und eigenen Gesetzen. Das erste System nennen wir kurz die Briefpost (oder das Briefpostwesen), das zweite nennen wir die Personen- und Frachtpost (Personen- und Frachtpostwesen).

Es liegt in der Natur der Sache, daß beide nicht äußerlich und absolut voneinander getrennt sind; allein es ist Regel, daß

sie sich um so klarer scheiden und mit ganz unabhängigen Anstalten dastehen, je größer die Bewegung als solche ist und je bestimmter daher jedes Object seine eigenthümliche Beförderung fordert. Denn die Natur der Sache ergibt, daß die Briefpost beständig eine regelmäßige sein muß, während die Personenpost eine Einrichtung fordert, nach der sie eine wechselnde Benutzung gestattet. Es leuchtet ein, daß demgemäß auch die Gebühr für beide einen verschiedenen Charakter haben und eine verschiedene Berechnung fordern muß.

Die Postverwaltung als selbständiges Gebiet der Verwaltung des Innern ist diejenige Organisation und Thätigkeit der Verwaltung, welche die Grundsätze des Postwesens, wie sie die innere Verwaltungslehre darstellt, in dem Brief- und Fahrpostverkehr praktisch durchführt. Diese doppelte Aufgabe der Postverwaltung, welche als Ganzes meist der Finanzverwaltung untergeordnet ist, hat zwei große Organisationen erzeugt, die man am kürzesten bezeichnet, indem man die Briefpost als eine absolute Staatsanstalt aufstellt, welche von Postmeistern verwaltet wird, während die Fahrpost nur ausnahmsweise eine selbständige Staatsanstalt, dagegen der Regel nach ein System von Verträgen mit Einzelunternehmern ist, die wir Posthalter nennen. Das System der Briefpostverwaltung ist daher der Organismus der Postmeistereien, das System der Fahrpostverwaltung der Organismus der Posthaltereien.

Postmeistereien und Posthaltereien sind nun in der verschiedensten Weise miteinander verbunden; dafür gibt es jedoch kein absolutes Princip, sondern es muß die Besonderheit des einzelnen Landes die zweckmäßige Verbindung ergeben. Dabei ist es festzuhalten, daß nicht blos jedes von beiden, sondern zugleich jedes derselben für sich durch das Auftreten der Eisenbahnen eine ganz neue Technik und Organisation empfangen hat, deren Darstellung aber die Finanzwissenschaft als bekannt voraussetzen muß. Darauf beruht es, daß das Postwesen der einzelnen Staaten oft ein sehr verschiedenes Bild darbietet. Indeß sind dennoch die allgemeinen Regeln ziemlich gleich. Diese nun gehören wie gesagt der Verwaltung, insofern sie sich auf den Zweck der Post beziehen; den Finanzen dagegen, insofern das Postwesen selbst als ein wirthschaftliches Unternehmen erscheint. Und hier

erscheinen Briefpost und Fahrpost so sehr verschieden und ihre Geschichte wie ihr Recht sind so selbständig, daß wir sie auch in der Finanzwissenschaft streng auseinanderhalten müssen.

Es ist bezeichnend, daß die Frage, ob auch die Fahrpost ein Regal sei, nicht speciell behandelt ist. Die Finanzwissenschaft im Anfange unsers Jahrhunderts hat die Frage, ob die Post als Regal ausschließlich vom Staate oder auch durch Privatunternehmungen betrieben werden soll, ausführlich untersucht und sich für das erstere entschieden. Jakob, §§. 417—425; Malchus, §. 29; Rau, §. 205. Nur Lotz ist darüber im Zweifel (III, 148 fg.). Praktisch ist die Sache längst entschieden. Bei Pfeiffer hat die schon berührte Verwechselung von Monopol und Regal die Consequenz gehabt, daß er nur die Monopole für „unbedingt schädlich" erklärt und, da er das Postwesen als „Postmonopol" bezeichnet, damit die Post selbst gleichfalls als unbedingt schädlich erscheint (I, 187 und 205 fg.). Es ist darüber wol nichts weiter zu sagen. S. übrigens unten. Bergius, „Postregal", Kap. 2, §. 25, statistische Daten ohne finanziellen Gesichtspunkt. Wagner hat das ganze Postwesen etwas zu stiefmütterlich behandelt, was neben seinem Eisenbahnwesen doppelt auffällt. „Finanzwissenschaft", §. 239 fg. Sehr viel Brauchbares, namentlich mit reicher Lebenserkenntniß und tüchtiger Vertretung des wirthschaftlichen Standpunktes bei E. Sax, „Verkehrsmittel", S. 211 fg. — Das Verhältniß der Post zu den Eisenbahnen, das meistens in den Concessionen festgestellt ist, ist so gut als gar nicht beachtet. In der That sind die Verpflichtungen der Bahnen gegen die Post eine allerdings eigenthümliche Form der Verleihungsgebühren für das Bahnregal. Natürlich ist das in den einzelnen Ländern verschieden; das Princip aber gilt allenthalben. Hier liegt noch der Keim einer ungelösten Frage für das ganze Tarifwesen! Merkwürdig, daß in Rußland der Staat und seine Post noch an dem ausschließlichen Recht auf das Abonnement fremder Zeitungen festhalten!

2) Das Briefpostwesen und das Portosystem als Regaliengebühr.

Die Briefpost ist die große Verwaltungsanstalt, welche den schriftlichen Verkehr der gesammten Bevölkerung durch den Staat vermittelt. Das Briefporto ist die Gebühr, welche der Einzelne für die Vermittelung seiner einzelnen schriftlichen Sendungen dem Staate zu zahlen hat.

Das Briefpostwesen hat sich nach allen Richtungen hin in unserer Zeit zu einem sehr vollkommenen System ausgebildet,

das nicht blos im einzelnen wirklich Großes leistet, sondern auch nach langem und hartem Kampfe sein finanzielles Element dem verwaltungsrechtlichen definitiv untergeordnet hat. Durch das Zusammenwirken beider Factoren besitzt erst die neueste Zeit ein wirkliches System des Briefportowesens, dessen einzelne finanzielle Grundsätze zuletzt doch erst an der administrativen Ordnung desselben recht klar werden.

Eine mehr oder weniger regelmäßige Briefbeförderung hat es wol bei jeder civilisirten Nation von jeher gegeben. Selbst die staatsrechtliche Bearbeitung des Lebens der alten Welt hat, nachdem sie den Begriff der Verwaltungslehre in sich hat aufnehmen müssen, uns die namentlich römischen Anfänge desselben gezeigt. Allein die Briefpost entsteht doch erst da, wo die für die Regierungszwecke eingerichteten und örtlichen Beförderungsanstalten die Pflicht empfangen, die Gesammtheit der Privatmittheilungen gleichfalls gegen Entgelt mit zu befördern. Ein genauer Zeitpunkt für den Anfang dieses Rechts läßt sich kaum angeben; fest steht nur, daß die erste wirkliche Postlinie die Wien-Brüsseler Linie von 1516 war; von da an breitet sich die Briefpost allmählich als dauerndes Institut der Verwaltung über alle Theile Europas aus, und jetzt beginnt auch mit der Entwickelung derselben der Kampf zwischen dem finanziellen und dem Verwaltungsprincip, der den eigentlichen Inhalt der Geschichte der Post bildet.

Während daher Organisation und Rechtsverhältnisse der Briefpost den Schwerpunkt für die Lehre von der Verwaltung derselben bilden, ist die finanzielle Seite der Briefpost in der Geschichte und dem heutigen System des Portos enthalten, welches somit, wenn auch verdeckt durch andere Namen, einen hochwichtigen Theil des Gebührenwesens bildet.

Indem wir nun für die eigentliche Postverwaltung auf die Verwaltungslehre verweisen, erscheint das finanzielle System des Portos nach folgenden Gesichtspunkten.

Man kann für dasselbe drei Epochen unterscheiden.

Von ihrem ersten Beginne an ist die Post, indem sie ihre Function naturgemäß über die Grenzen jeder Grundherrlichkeit ausdehnt, als ein Ausfluß des Hoheitsrechts des Staats betrachtet worden. Allein in der ersten Epoche wird die ganze

Post nur noch vom Standpunkt der Einkommensquelle für den Staat betrachtet und daher das höchstmögliche Porto gefordert, ohne irgendwelche Rücksicht auf die allgemeinen Grundsätze der Volkswirthschaft zu nehmen. Das ganze Post- und Portowesen steht noch im Stadium des Experiments. Uebrigens fehlen uns genauere Nachrichten, um so mehr als die Post als Monopol vielfach zu Lehn gegeben wird.

Mit dem 18. Jahrhundert wird die Post mit wenig Ausnahmen dem Lehn entzogen und in die eigene Verwaltung des Staats zurückgenommen. Damit wird das Postregal zu einer Staatsanstalt, und allmählich entwickelt dann ihre Verwaltung alle Elemente der letztern. Zugleich aber wird ihre Fähigkeit, dem Staate eine bedeutende Einnahme zu bringen, erkannt, und demgemäß entsteht allmählich ein System des Portos. Dieses System hat allenthalben den durch die erste natürliche Auffassung der Post gebotenen Charakter. Die Verwaltung betrachtet die Beförderung als eine Leistung, die theils nach der Entfernung, theils nach dem Gewichte der Briefe steigt; die genaue Entwickelung dieses an sich sehr einfachen Princips erzeugt durch Combinirung beider ein Tarifsystem des Portos, in welchem für jedes Gewicht eines Briefes nach jedem einzelnen Orte hin ein bestimmtes Porto gefordert wird. Das hat wieder die Aufzeichnung jedes einzelnen Briefes (die Kartirung) zur Folge, welche die ganze Expedition sehr vertheuert; ebenso fordert die Frankirung stets eine persönliche Zahlung, die Beförderung der Briefe über eine gewisse Grenze wird überhaupt nur durch Frankirung möglich und die Zustellung geschieht noch gegen eine besondere Gebühr. Aus dieser Combinirung der Gestehungskosten mit dem möglichst großen Reinertrag folgt, daß nur Briefe von wirklich hohem Werth für Absender und Empfänger übergeben werden können; daher Langsamkeit und Kostspieligkeit der Beförderung und geringe Briefbewegung.

Die gewaltige Entwickelung des Gesammtlebens Europas in unserm Jahrhundert hat nun diesen Zustand allmählich unmöglich, die Entwickelung der Eisenbahnen, welche die Transportkosten um ihren wichtigsten Theil vermindert, hat die Durchführung eines neuen Princips möglich gemacht. Schon im Anfange

dieses Jahrhunderts beginnen die Postverwaltungen eine Herabsetzung des Portos anzustreben. Allein diese Bestrebungen bleiben eine Zeit lang ohne wesentlichen Erfolg, weil das Frankirungs-, Kartirungs- und Austragesystem sowol für die Regierung als für das Publikum die Correspondenz im Verhältniß zum Werthe der einzelnen Briefe noch immer zu theuer macht. Es war daher ein entscheidender Gedanke für den ganzen Briefverkehr in Europa, den zuerst Rowland Hill (1839) in England aufstellte und der als das Briefmarkensystem die Grundlage der Geschichte des Briefportos bildet.

Es ist klar, daß die Briefmarke schließlich gar nichts anderes ist als die Anwendung des Stempels als Erhebungsform für die Postgebühr oder das Porto. Aber gerade diese Anwendung hat die ganze finanzielle Postverwaltung gezwungen, ein neues System zu entwickeln.

Der leitende Gedanke des letztern ist ein einfacher, da er zunächst nur nationalökonomischer Natur war, denn die wirkliche Benutzung der Post gegen Zahlung der Gebühr muß auch hier dem wirthschaftlichen Gesetze folgen, daß sie nur da stattfindet, wo der der Post zu zahlende Preis nicht den Werth übersteigt, den die Mittheilung für die Mittheilenden hat. Es ergibt sich demnach die Regel, daß sich die Zahl dieser Mittheilungen in dem Grade verringert, in welchem das Porto steigt, und umgekehrt, daß die Briefbewegung steigt, wenn sich die Brieftaxe vermindert. Da nun aber die Kosten des Postwesens sich bei großem und kleinem Verkehre namentlich seit dem Eintreten der Bahnbeförderung wesentlich gleichbleiben, so fordert selbst das finanzielle Princip des Postwesens ein so geringes Porto, daß durch die mit dem Sinken des Portos steigende Briefbewegung die Deckung der Ausgaben gesichert erscheint. Und dieser Forderung entsprechend ist daher der möglichst geringe Betrag des Portos das erste Princip der finanziellen Postverwaltung unserer Gegenwart geworden.

Der allmähliche Sieg dieser einfachen Grundsätze über die alte Auffassung bildet nun die neuere Geschichte des Portowesens. Der erste und äußerlich greifbarste Schritt bestand in der Erhebung des Portos durch die Briefmarken, die ihm seinen Namen gegeben hat. Die Briefmarken, indem sie die Kosten

der Beförderung ungemein verringern und zugleich die Zustellungsgebühr enthalten, machen ihrerseits wieder die allgemeine Herabsetzung des Portos und dadurch die Vermehrung des Briefverkehrs möglich, welche theils für die finanzielle, theils aber auch für die staatswirthschaftliche Seite des letztern hochwichtig ist. Daran schließt sich der Grundsatz, die unrichtige Benutzung der Briefmarken als ein Versehen durch Nichtanrechnung der falschen Marke zu strafen, der darauf beruht, daß die Nachzahlung eine besondere Leistung der Verwaltung fordert. Die „Einschreibung" (Recommandation) der Briefe als besondere Leistung der Post für den einzelnen Brief hat daneben ihre eigene Gebühr, die aber mit Recht wie das Porto selbst durch die Marke erhoben wird.

Allein die Briefmarke ist nur ein Theil dieses ganzen Systems. Der zweite Punkt ist das Verhältniß der Höhe des Portos zur Entfernung. Scheinbar muß das Porto genau nach Maßgabe der Entfernungen steigen, auf denen der Brief befördert wird. Allein bei genauerer Betrachtung ergibt sich, daß nicht die Beförderung der Briefe, sondern vielmehr der Act der Aufnahme und Ausgabe derselben die größten Kosten verursacht. Der definitive Sieg des neuen Postgebührenprincips über das alte bestand daher in dem wesentlich allerdings erst durch die Eisenbahnen und Dampferlinien möglich gemachten Verschwinden des geographischen Entfernungs- oder Regionalportos; das einheitliche Reichsporto tritt an seine Stelle, neben ihm das Ortsporto, bis sich dieses ganze System über die Welt ausbreitet und zum Weltpostsystem mit seinem einfachen Weltporto erhebt. In demselben wird die Differenz der Schwere des Briefes auf wenige höchst einfache Kategorien reducirt, der Weltpostverkehr und sein Gebührenwesen fängt an, der Post jede staatliche Besonderheit zu nehmen; in ihm erscheint die Menschheit als ein großes Ganzes, und zugleich ist damit das Ziel der örtlichen Aufgaben der Post erreicht, durch ein ungemein geringes Porto auch Briefe von dem geringsten innern Werthe in den Briefverkehr hineinzuziehen. Und das wieder bildet den Punkt, auf welchem das finanzielle Interesse mit dem administrativen in Harmonie tritt. Denn die steigende Zahl der Briefe gleicht, da sie nicht im Verhältnisse zu ihrer Masse die

Beförderungskosten vermehrt, den Ausfall wieder aus, den das geringere Porto ergibt, sodaß bei einem gewissen Quantum von Briefen die Reineinnahme der Finanzen durch die gewaltige Erhöhung des Briefverkehrs sich gleichbleibt und sogar steigen kann. So befriedigt das rationelle Portosystem der Briefmarke das Interesse beider Verwaltungszweige.

Der mächtige Aufschwung, den infolge dieses Systems der Briefverkehr genommen hat, hat nun die weitere Entwickelung desselben gefordert und erzeugt. Die Elemente dafür sind die chargirten, die recommandirten Briefe und Postgeldsendungen mit ihrer Ordnung und ihrem Rechte. Auch diese Verhältnisse gehören den Finanzen nur insoweit, als sie vermöge der dadurch für die Postverwaltung entstehenden Haftung für die versicherte Sendung ein besonderes Haftungsporto fordern, das dadurch als eine Art der Versicherungsprämie erscheint.

Dieses Portosystem erscheint nun in der That mit seinen großen Grundlagen als ein vollendetes. Es läßt nur zwei Fragen übrig, welche allerdings auch ihre wichtige finanzielle Seite haben. Die erste Frage ist die, wie tief nach den obigen Grundsätzen das Porto sinken kann, und ob es nicht überhaupt ganz verschwinden soll. Die zweite die, was mit den Ueberschüssen der Posteinnahmen zu geschehen hat. Die erste ist nicht absolut zu beantworten; fest steht die beständige Verminderung des Portos ohne Nachtheil für die Finanzen, und es wird von einigen behauptet, daß die Zeit kommen wird, wo wir ebenso wenig Porto als Schulgeld zahlen werden. Allein es ist klar, daß das nie eintreten kann, denn niemals wird es gerecht sein, diejenigen welche keine Briefe schreiben, die Kosten für die Briefe derer zahlen zu lassen, die in Briefen ihre Angelegenheiten ordnen oder Geschäfte machen. Was die zweite betrifft, so beruht die Antwort darauf auf jenem Element der Verwaltung, das im Portowesen mehr und mehr zur Geltung kommt. Denn allerdings ist die Post noch immer eine Unternehmung des Staats; allein dieselbe hat zugleich die weitere Aufgabe, nicht blos auf den schon bestehenden Linien den Briefumlauf so rasch, sicher und bequem als möglich zu erhalten, sondern auch noch immer mehr Linien in das Postnetz hineinzuziehen, sodaß womöglich kein Punkt des ganzen Staats ohne Briefverbreitung durch das

Postwesen bleibe. Es ist klar, daß auf diese Weise die neuesten Linien jedesmal die am wenigsten einträglichen sind und der Regel nach nur mit Nachtheil betrieben werden. Die Aufgabe des Ueberschusses der Hauptlinien ist es nun dabei, den Ausfall der Nebenlinien zu decken und sich so lange zu erhalten, bis diese selbst wieder ihre Kosten tragen. Dieses Verfahren entspricht der wirthschaftlichen Anlage; nur darf letztere nicht regelmäßig von der Gewißheit eines zu erwartenden Ueberschusses abhängig sein.

Die ältere Geschichte des Posttarifs ist wenig behandelt, weil es überhaupt noch keine wissenschaftliche Behandlung des gesammten Postwesens gibt. Die Elemente der Geschichte jedoch in den Arbeiten von Klüber und Stein, „Handbuch der Verwaltungslehre", S. 198 u. 199 nebst der dazugehörigen Literatur. Englands Portogeschichte bei Vocke, „Britische Steuern", S. 205; während die Post auf dem Continent stets Regal war, ist sie es in England erst geworden; unter Karl I. noch eine jährliche Zuzahlung der Regierung von 7000 Pfd. St.; Grundlage des ganzen Postwesens war damals überhaupt nicht die Stadtpost, sondern die Posthalterei. Erst seit 1710 Erzielung einer mäßigen Ertragsfähigkeit auf Grundlage eines Portosystems; 1812 Minimum des leichtesten Briefes 4 d. Ueber das Rowland Hill'sche System s. Vocke, S. 208, und speciell Hüttner, „Beiträge zur Kenntniß des Postwesens", 2. Jahrg., 1849. — Frankreichs Postwesen und Porto ausführlich und gründlich bei Hock, a. a. O. Vor der Revolution war die ganze Post Monopol; die Revolution läßt dasselbe nur für die Briefpost bestehen; Grundgesetz vom 26. Juni 1796 und 22. September 1792; Reglement vom 16. Juni 1801. Neueste Ordnung des Portosystems durch das Gesetz vom 20. Mai 1854; bei Hock, S. 173, nebst genauer Angabe über die chargirten und recommandirten Briefe. Deutschlands Postwesen im allgemeinen, speciell aber sein Portosystem, hat in unserm Jahrhundert zwei wesentlich verschiedene Perioden durchlaufen. Die erste reicht bis zum Deutsch-österreichischen Postvertrage von 1850; die zweite beginnt auf Grundlage desselben. Die Literatur kämpft schon seit Anfang dieses Jahrhunderts für die Verminderung des Portos und die rationelle Verwaltung der Post, bei der man sich allerdings immer nur die Briefpost dachte; s. die Autoren bei Stein, a. a. O.; in gleichem Sinne die Finanzwissenschaft; vgl. Malchus, I, §§. 29 u. 30; ebenso Lotz, III, 150 fg.; Rau mit reichem Material, §. 216a. Ebenso Bergius, a. a. O. Seit dem Postvertrage beruht der Charakter der deutschen Postverwaltung darauf, daß die Postverträge die Stellung der Postgesetze in Beziehung auf das Portosystem, die Beförderung und die Haftung, also das finanzielle Recht ersetzen, soweit

ihr Gebiet reicht, während die Postgesetzgebung nur noch das eigentliche Postrecht als ihre Aufgabe behält. S. darüber im allgemeinen Stein, „Handbuch", S. 206 fg.; für Preußen, „Allgemeines Landrecht", II, 15, 141, und Rönne, II, 124. Das Hauptwerk, mustergültig, bleibt Stephan, „Geschichte der preußischen Post" (1859). Für Oesterreich Dessary, „Oesterreichische Postverfassung" (1848) und für die Gegenwart dessen „Grundzüge", §. 43. Bartl, „Vorträge über den technischen und administrativen Postdienst in Oesterreich" (1876). Einzelne deutsche Postgesetze bei Stein, „Handbuch", S. 208. Die Behandlung des ganzen Gebietes mit Gründlichkeit und Eleganz bei E. Sax, „Verkehrsmittelgesetze", S. 225—260. Nicht genug beachtet ist der Einfluß des Eisenbahnwesens und seiner Pflicht zur freien Beförderung der Post, welche viel mehr als alles andere die Ermäßigung des Portos möglich macht! — Rußland ist vielleicht der einzige Staat, der bei seiner Briefpost Verlust hat (8 Mill. Rub.) — ein Verlust, der freilich durch die Leistungen der Post für die Verwaltung noch einen Gewinn von 5 Mill. Rub. herausrechnen läßt. Italien hat das Postwesen des ganzen Reichs mit dem Gesetz vom 5. Mai 1862 einheitlich geordnet und es in volle Uebereinstimmung mit dem übrigen Europa gebracht. Die statistischen Ergebnisse bei Morpurgo, „Finanza", II, S. 85—90, mit Einschluß des Telegraphenwesens.

3) Die Fahr- und Frachtpost.

Neben der Nothwendigkeit, die Briefe zu befördern, besteht die zweite, auch für die Personen eine Verbindung mit jedem einzelnen Orte des Staats auf Verlangen möglich zu machen. Es ist unzweifelhaft die Aufgabe des Staats, die Bedingungen auch dafür herzustellen. Allein die Unregelmäßigkeit dieser Verbindung gibt dem Postwesen für dieses Gebiet eine ganz andere Gestalt. Es kann kein einheitlich organisirtes und beständig thätiges Ganzes sein, sondern es muß als eine Menge von lauter selbständigen Einzelunternehmungen erscheinen, welche, allerdings von der Postverwaltung ins Leben gerufen, dadurch die allgemeinen Rechte der Post genießen, aber dennoch Unternehmungen von Privatpersonen sind. Eine solche Unternehmung heißt, zum Unterschiede von den (amtlichen) Briefpostorganen der Postmeisterei, die Posthalterei. Das Verhältniß der Posthalter zur Verwaltung wie zum Finanzwesen hat daher auch einen ganz andern Charakter als das der Postmeister. Dasselbe beruht auf einem Vertrage, dessen Inhalt einerseits

die Pflicht des Posthalters ist, in näher zu bestimmender Weise entweder regelmäßige oder unregelmäßige Beförderungen herzustellen, andererseits das Recht desselben, daß sich die zu befördernden Personen, wenn sie nicht mit eigenen Beförderungsmitteln reisen, nur der Posthalterei bedienen dürfen. Das erste geschieht, um den Personen die Gewißheit der Beförderung, das zweite, um den Posthaltern die Sicherung für den Ersatz ihrer Auslagen zu geben, die sie durch Bereithaltung der Beförderungsmittel, der Pferde und Wagen, haben. In diesem Sinne ist die Posthalterei ein eigenes Regal im Postwesen. Es leuchtet ein, daß die Modificationen dieser Verträge sehr groß sein können und sich jedenfalls an die örtlichen Verhältnisse anschließen müssen. Auf sehr vielen Linien ist dabei die Beförderung der Briefe mit der Beförderung der Personen verbunden; dann ist der Posthalter zugleich Postmeister. Das Nähere darüber gehört in die Verwaltungslehre.

Die finanzielle Seite des Posthaltereiwesens besteht nun in der Feststellung der Fahr- und Frachttarife sowie der Nebenausgaben, welche die Beförderung für Personen und Sachen mit sich bringt. Die Regalität der Post erscheint für die Posthaltereien in dem Grundsatze, daß, da jede eigene Beförderung den Erwerb der Posthalterei beeinträchtigt, Privatunternehmungen zum Personen- und Gütertransport aber doch nicht ausgeschlossen werden können, die Einträglichkeit der Posthaltereien durch folgende Bestimmungen gesichert wird:

1) Alle Unternehmungen, welche auf regelmäßige Beförderung von Personen innerhalb einer Posthaltereiroute berechnet sind, bedürfen einer eigenen Concession und müssen deshalb oft der Posthalterei eine gewisse Abgabe zahlen.

2) Güter von kleinem Gewichte dürfen nicht anders als mit der Post befördert werden.

Eine Reihe von naheliegenden Gründen macht nun eine praktisch streng durchgeführte Scheidung und Unterscheidung von Postmeistern und Posthaltern ziemlich unthunlich. Das ganze Institut hat den Charakter des Oertlichen, und dieser Charakter tritt um so mehr in den Vordergrund, je stärker sich das Eisenbahnwesen entwickelt. Das Lohnkutscherwesen gehört dagegen unter die Verwaltung. Darum soll und kann die Posthalterei

nie eine Quelle von Einnahmen für die Finanzen werden; im Gegentheil soll die Finanzverwaltung unter Umständen noch einen Beitrag leisten; die Frage, wo und in welchem Grade dies geschehen muß, ist naturgemäß eine örtliche. Bei der Posthalterei tritt daher der administrative Charakter der Post, selbst in der Bestimmung der Fahr- und Reittaxe wie in dem Expreß- und Botengeld, deutlich zu Tage, und die Finanzverwaltung kann höchstens die Oberaufsicht darüber führen.

Im allgemeinen sind die Posthaltereien viel weniger berücksichtigt als das Briefpostwesen; selbst bei Malchus, §. 30, fehlt der Gegenstand; nur Rau, §. 212, behandelt ihn; Pfeiffer, „Staatseinnahmen", S. 247, ohne neue Thatsachen und Gesichtspunkte. Grundsatz ist, in dieser Beziehung die möglichst freie Concurrenz an die Stelle der Staatsanstalt zu setzen. Daher in den Gesetzgebungen immer freiere Bewegung. Doch müssen die örtlichen Verhältnisse entscheiden. So biegsame Auffassung wie bei Umpfenbach (§. 41) kann zwar nie unrichtig werden, aber auch nie etwas nützen. Gut, aber leider zu kurz Sax, a. a. O., S. 283. Gerade für seine Arbeit wäre das Verhältniß der Packetpost und ihrer Gebühren zu den Eisenbahnen von höchst praktischem Interesse gewesen. In Frankreich heftiger Kampf gegen das Recht der Posthalter; s. auch „Dictionnaire de l'économie politique" (Art. Postes; einseitig). Eingehende Darstellung des Sachverhältnisses findet man bei Hock, a. a. O., S. 493 fg. In England beginnt das Postwesen eigentlich erst mit den Posthaltereien. Kampf gegen die Regalität derselben. Daraus eine eingehende Gesetzgebung über das ganze Lohnfuhrwesen (stage coaches) mit Concessionsgebühr, gesetzlicher Fahrtaxe und Abgabe, welche zugleich Erwerbsteuer ist; Hauptgesetz 2, 3. W. IV., 120, Gneist, §. 41, Ermäßigung der Taxe 1855. Rau, §. 212.

Die Fahrpost ist in Rußland so eingerichtet, daß sie als Pacht (Posthaltereien) den privaten Personen auf bestimmten Strecken (stückweise) gegeben wird, mit der Bedingung, daß sie für Reisende immer fertige Pferde für gesetzliche Fahrtaxe haben müssen. Die Fahrtaxe ist sehr niedrig, und dafür wird vom Staate den Posthaltern zugezahlt. Dadurch entsteht ein großer Verlust für die Staatskasse (bis 8 Mill. Rubel jährlich); die Reisenden werden vielfach auf ungerechte Weise in ihren persönlichen (öfters gewerblichen) Interessen bevorzugt. Die Frage war öfters ventilirt. Die Erhöhung der Fahrtaxen scheint gerechtfertigt, obgleich von der andern Seite eingewendet wird, daß die Hülfe des Staats zur Beförderung auf solchen Strecken, wo ohne diese Hülfe diese Mittel einer Beförderung gar nicht existiren würden (z. B. auf den Wegen nach den asiatischen Provinzen), eine Culturfrage und eine wichtige Staatsaufgabe ist.

b) Telegraphen und Telephone.

Der Telegraph tritt wie die Post zuerst auf als reine Staatsanstalt (optischer Telegraph), nimmt dann allmählich auch Privatmittheilungen auf, und wird in unserer Zeit durch die Verwendung der Elektricität zum Gegenstand großer Kapitalverwendung und eines eigenen Betriebswesens. Damit erhebt es sich zu einem ebenso allgemeinen als wichtigen Verkehrsmittel für das Gesammtleben. Die culturhistorische Bedeutung des Telegraphen gehört dabei der Geschichte; die Technik hat ihre eigene Wissenschaft; das öffentliche Recht ist ein Theil des Verwaltungsrechts; das, was demnach der Finanzwissenschaft übrigbleibt, ist eben die Frage nach der finanziellen Verwaltung derselben. Das neue Telegraphenwesen ist nun unter allen dasjenige Gebiet, in welchem sich der Uebergang von einer Privatunternehmung zu einer Staatsanstalt am raschesten und klarsten vollzogen hat. Die Macht desselben namentlich im Werthverkehr ist so groß geworden, daß kein Staat die Telegraphie mehr in den Händen des Interesses von Erwerbsgesellschaften lassen durfte. Das Telegraphenwesen ist damit zu einer großen *Verwaltungsanstalt* geworden. Allerdings hat die verwaltungsrechtliche Function desselben eine Zeit lang mit dem Princip des Privatunternehmens gekämpft; England war bis zur neuesten Zeit die Heimat des letztern, aber auch hier hat die Regalität den Sieg davongetragen. Und damit tritt uns dasselbe Princip entgegen wie bei den Posten. Allerdings soll der Staat in der Telegraphentaxe womöglich seine Gestehungskosten wieder einbringen; allein er soll *erstlich* die nothwendigen Linien nicht davon abhängig machen, *zweitens* soll er nicht nach einem Reinertrage streben, sondern, wo derselbe sich zeigt, ihn vor allen Dingen zuerst zur Herabminderung der Gebühr, und dann zur Anlage neuer Linien benutzen. Die Telegraphen sind und bleiben daher *Verwaltungsanstalten*, bei denen die Finanzen nur als das rein wirthschaftliche Moment ins Gewicht fallen. Sie können daher nicht aus der Finanzwissenschaft verschwinden, aber auch nicht von ihr beherrscht werden; es ist das höhere Wesen der Regalität, das bei ihnen zur vollen Geltung gelangt, in ganz gleicher Weise wie bei dem Folgenden.

Die Telephonie hat noch immer den Charakter einer örtlichen und individuellen Function und steht auf dem Standpunkte eines großen, nicht abgeschlossenen Experiments. Allein schon jetzt beginnt dieselbe allgemeine Bedeutung zu gewinnen, und man kann mit Bestimmtheit sagen, daß sie in gegebener Zeit sich wie die Telegraphie zu einer Staatsanstalt entwickeln wird. Wir übergehen sie hier, da sie bis dahin mit dem Finanzwesen noch gar nichts zu thun hat; das Princip der Regalität ist jedoch gleich anfangs dadurch gewahrt, daß sie der Concession unterworfen ist.

Die neueste Gesetzgebung Englands ist die Telegrafe Act von 1868, mit Zusätzen (Uebernahme an den Staat) 1869. Für Frankreich ist noch immer das Gesetz vom 29. November 1850 die Grundlage, s. Block, „Dict. v. Télégraphe". Für Deutschland liegt es wol in dem Obigen, daß die Telegraphen in der Finanzwissenschaft keine rechte Heimat gefunden haben, obgleich sie natürlich in jedem Budget erscheinen. Auch Pfeiffer, S. 258—260, bleibt bei einigen Andeutungen über die Bedeutung derselben und die Principien der Verwaltung stehen, während er zu einem finanziellen Grundsatze nicht gelangt. Vgl. Bergius, Kap. 2, §. 24, mehr Verwaltungs- als Finanzfrage. Uebrigens bedarf die finanzielle Auffassung noch mancher statistischen Voraussetzung, um zum definitiven Abschlusse zu gelangen; einige Notizen bei Pfeiffer, S. 260—262. Wagner nichts S. 548. Dagegen ist Sax reich an Material und richtigen Bemerkungen, warum hat er Frankreich vernachlässigt, das doch die erste Telegraphengesetzgebung aufgestellt hat? Vgl. S. 233 fg. Das Beste über das Telegraphenwesen und namentlich vom öffentlich-rechtlichen Standpunkt aus, der nicht blos bei Knies, sondern auch bei Sax fehlt, ist wol noch Filippo Serafini, „Il Telegrafo in relazione alla giurisprudenza civile e commerciale" (1862); eine werthvolle Arbeit. Die verwaltungsrechtlichen Grundsätze bei Stein, „Handbuch der Verwaltungslehre", S. 222.

Die jährliche Bruttoeinnahme von den Telegraphen in Rußland ist mehr als 4 Mill. Rubel, Nettoeinnahme 1 Mill. Rubel. Diese Einnahme besteht aus zwei Elementen: den Einkünften der Staatslinien (der größte Theil der Einnahme) und der Abgaben (für jede Depesche), welche die Privatlinien (meistens Eisenbahncompagnien) für das Concessionsrecht des telegraphischen Regals der Regierung bezahlen. Der große Reingewinn, welchen die russische Regierung von diesem Regal bezieht, und die ganze Auffassung der Sache als einer finanziellen vertheuert den telegraphischen Verkehr. Der Depeschentarif steht nirgends so hoch wie in Rußland. Uebrigens wird ein Theil des Gewinns zur Anlage neuer Linien verbraucht.

c) Das Münzregal.

Auch bei dem Münzregal muß man, um den gegenwärtigen Standpunkt desselben zu verstehen, den eigenthümlichen Kampf zur Anschauung bringen, den die höhere Natur der Regalität mit dem finanziellen Element seit Jahrhunderten gekämpft hat. Vielleicht ist derselbe nirgends so klar und greifbar als gerade hier, und am meisten dann, wenn man die historische Entwickelung als Grundlage des gegenwärtigen Inhalts des Münzregals anerkennt.

Zwei Gründe nämlich fordern, daß man die Regalität des Münzwesens dauernd anerkenne.

Zuerst das Wesen der Münze als des festen Maßes für das edle Metall und dadurch der Grundlage des ganzen Verkehrs, soweit derselbe auf dem Werthe beruht, sodaß die Münzung allein vom Staate vorgenommen werde als derjenigen Gewalt, welche durchaus kein Sonderinteresse an der falschen Bemessung der Feinheit und des Werthes der Münze hat. Dann das Princip der Währung, nach welchem Zahlungen nur in der vom Staate anerkannten Münze gültig geleistet werden können. Das Münzregal ist daher das ausschließliche Hoheitsrecht des Staats, Münzen zu prägen und ihnen die Währung zu verleihen. Die Grundsätze, nach denen dies zu geschehen hat, bilden die Lehre vom Münzwesen. Natürlich ist diese Lehre zunächst nur eine rein technische, und gehört in diesem Sinne der Kameralwissenschaft. Die Frage nach dem zweckmäßigen Münzfuße, der Stückelung, der Ausbringung und der Währung ist ein wesentlicher Theil des Verwaltungsrechts des Umlaufswesens. Von allen diesen Dingen gehört noch keins der Finanzwissenschaft und die auf das Münzwesen verwendeten Anlage- und Betriebskapitalien bilden eine Verwaltungsanstalt, deren Benutzung durch einen Einzelnen nur ausnahmsweise denkbar ist, und daher auch kein Gebührenwesen zuläßt.

Jedoch wird das Münzwesen erst ein Theil des Finanzwesens durch die Irrthümer über das Wesen der Münzung. Aus ihnen und ihren verderblichen Folgen haben sich allmählich die Principien für dasjenige entwickelt, was jetzt der ganzen Beurtheilung des Münzregals zu Grunde liegen muß. Das ist Be-

griff und Inhalt der Währung. Es ist im Grunde leicht, sich das Verhältniß zu vergegenwärtigen. Nur muß man dabei nicht von dem Begriff der Münzung, sondern von dem der Währung ausgehen.

Während nämlich die Münzung dem edeln Metall die wirthschaftliche Fähigkeit gibt, eine Forderung zu zahlen, ist es erst die Währung, welche ihm dazu das gegen die Münzung formell ganz gleichgültige Recht als Zahlungsmittel verleiht. Zahlung ist eben Erfüllung einer Schuld durch Münze mit Währung. Die entstehende Noth der Staaten, denen die Regalität nie bestritten ward, ließ daher die Vorstellung entstehen, daß die Staatsverwaltung auch bei geringerer Ausbringung einer Münze vermöge des gesetzlichen Werthes derselben auch willkürlich einen wirthschaftlichen Werth geben könne, sodaß man auf den Gedanken kam, den Finanzen eine Einnahme dadurch zu verschaffen, daß man die Münze leichter prägte, und somit mit derselben Masse edeln Metalls mehr Schulden des Staats zahlte. Das ist es, wodurch aus der Verwaltungsanstalt des Münzwesens eine finanzielle Einnahmequelle des Staats ward.

Es scheint hier überflüssig, die Gründe darzulegen, weshalb diese Einnahme sich bald als eine scheinbare, dann sogar als verderbliche erwies. Aus der ersten Epoche ging daher die zweite hervor, welche die möglichst genaue Ausprägung der Münze als ein verwaltungsrechtliches unabweisbares Princip anerkannte. Aber noch behielten die Finanzen einen wesentlichen Antheil an dem Münzregal.

Dies nun beruhte darauf, daß die Münzung zugleich ein wirthschaftliches Unternehmen ist. Denn die Münze ist zunächst ein wirthschaftliches Product der Münzanstalten und fordert als solches Verwendungen, welche eines Ersatzes bedürfen. Die Münze erschien somit zugleich eine Quelle des Erwerbes für den Staat, für welche er jedoch seinerseits die Prägung zu übernehmen hatte. Die finanzielle Frage blieb dabei nur die, in welchem Verhältniß beide stehen oder wie groß die Einnahme des Staats aus dem Münzregal sein dürfe.

Die Antwort auf diese Frage war das System des Schlagschatzes, welches den Inhalt der zweiten Epoche des Münzwesens bildet. Der Schlagschatz ist nichts anderes als die Ge-

stehungskosten der Prägung der Münze, erhoben durch Abzug von dem Feingehalte der wirklich geprägten Münze, sodaß wenigstens principiell jede Münze um so viel leichter ausgebracht ward, daß die Kosten der Prägung durch diese Differenz gedeckt wurden. Im Schlagschatz versteckte sich daher der Begriff und zugleich der Betrag der Gebühr für die Prägung. Man zögerte nicht das zuzugestehen, da die auf diese Weise bezahlte Prägung zugleich der Münze einen Umlaufswerth gab, der mindestens ebenso groß war als der Schlagschatz, sodaß der Inhaber der Münze dadurch nichts zu verlieren schien. Das nun ward genau ausgerechnet; der „Schlagschatz" war bei der Goldmünze viel geringer im Verhältniß zum Werthe als bei der Silbermünze und durch diesen Schlagschatz erschien das Münzwesen als eine wirthschaftliche Production mit Einnahmen und Ausgaben. Das wirthschaftliche Hoheitsrecht ward zu einem selbständigen, finanziellen Regale des Staats.

Nun aber zeigten sich mit unserm Jahrhundert bald zwei Thatsachen, welche auch dabei nicht stehen ließen. Zuerst ist die Münze nicht so sehr ein Product, das seine Kosten einbringen soll, sondern vielmehr eine Verwaltungsanstalt, welche den möglichst genauen Maßstab des Werthes abzugeben hat. Die Genauigkeit dieses Maßstabes aber hat viel mehr Werth für den Gesammtverkehr als der Kostenbetrag der Münzung. Zweitens aber hat die Münzung in dritten Ländern nicht einmal den Werth ihrer Kosten, da hier die fremde Münze keine Währung hat, und daher im internationalen Geldverkehr auch nicht nach ihrem Nominalwerthe, sondern nur nach ihrem wirklich vorhandenen Feingehalte berechnet wird. Sie wird daher, sowie die geringste Differenz zwischen Nominal- und effectivem Werthe entsteht, überhaupt nicht mehr gezählt, sondern gewogen, d. h. an die Stelle der genauen Messung durch den Staat tritt die durch den Einzelnen, und die Prägung wird für den Großverkehr werthlos. Ist sie das, so ist es auch irrationell daß der Staat sie durch den Schlagschatz sich bezahlen läßt; der Schlagschatz muß daher aus beiden Gründen wegfallen, und die Münze muß genau nach ihrem gesetzlichen Münzfuße ausgeprägt werden, sodaß die Kosten der Münzung als allgemeine Verwaltungskosten berechnet werden. Das Münzwesen wird da-

mit, statt eine Quelle von Einnahmen wie in der ersten Epoche, oder doch ein sich selbst deckendes Unternehmen wie in der zweiten Epoche zu sein, zu einer reinen Verwaltungsanstalt, die ihre Grundsätze durchaus unabhängig von ihrem Ertrage nur von den Gesichtspunkten der Volkswirthschaftspflege empfängt. Nur zwei Ausnahmen hat dieses neue Princip des Münzwesens. Die erste bildet die Scheidemünze, die aus eigenen Gründen bedeutend niedriger ausgebracht werden kann und dadurch einen Theil der Kosten des Münzwesens wieder einbringt, während bei der Haupt- oder Courantmünze der Schlagschatz gänzlich wegfällt und die Aufgabe der Münzung, die möglichst genaue Ausbringung derselben nach dem Münzfuße, mit jedem nothwendigen Opfer der Verwaltung erzielt wird. Die zweite Ausnahme erscheint da, wo Private ihr Edelmetall zur Prägung der Münze übergeben; der Preis für die Leistung der letztern im Einzelinteresse der erstern ist eben die Prägungsgebühr, die der Besteller ausschließlich zu tragen hat. Das nun ist der an sich einfache und klare Standpunkt des Münzwesens unserer Epoche. Die Entwickelung des organischen Verkehrswesens hat nun auch hier wie bei Post und Telegraphen die Forderungen des allgemeinen Verkehrsbedürfnisses zur Norm für das Münzwesen der einzelnen Staaten gemacht, und zwar durch die Münzverträge der neuesten Zeit, welche die obigen Grundsätze zum internationalen Rechte für Europa gemacht, und somit das finanzielle Princip des Münzregals definitiv und vollständig dem verwaltungsrechtlichen untergeordnet haben.

Auch die Behandlung des Münzregals hat ihre bestimmten Epochen durchgemacht, deren Verfolgung die Bedeutung und Stellung der einzelnen Arbeiten leicht verständlich macht. Die italienische Schule hat die Nothwendigkeit eines festen Münzfußes zuerst wissenschaftlich festgestellt, während die ältere englische Schule die wirthschaftliche Bedeutung des Geldes an die Spitze stellte. In Frankreich und Deutschland betrachtete man die Münzfrage bis zum Ende des vorigen Jahrhunderts wesentlich aus dem Gesichtspunkte des Rechts. Erst mit dem Anfange dieses Jahrhunderts fing die Ueberzeugung an allgemein zu werden, daß die Prägung keine Einnahmequelle der Finanzen sein dürfe. Zugleich aber entstand die für das Wesen des Regals entscheidende Frage, ob denn der Staat überhaupt einen Schlagschatz nehmen solle? Hier hat Jakob das Verdienst, zuerst und gründlich

den Satz vertheidigt zu haben, daß der Staat gar keinen Schlagschatz erheben dürfe („Abhandlung über die Wirkung des Schlagschatzes“, [Zusatz zur Uebersetzung von Say, II, 468] und „Grundsätze der Polizeigesetzgebung“, §. 221; sehr gut dessen „Finanzwissenschaft“, §. 412 fg.). Er berief sich dabei auf Englands Beispiel, vergaß aber, daß in England zwar kein Schlagschatz auf der Hauptmünze (Gold), wohl aber ein bedeutender Schlagschatz auf der Scheidemünze, dem silbernen Shilling, ruht; und dadurch ist es gekommen, daß der folgende Streit über den Schlagschatz stets ohne Unterscheidung der Haupt- und Scheidemünze geführt worden ist. Vgl. Malchus, §. 27, und ebenso Rau, §. 197 alte Auflage, der sich ohne jede Unterscheidung für den Schlagschatz als Ersatz der Prägungskosten ausspricht. Für Mitteleuropa ward dieser Theil der Münzfrage durch den Münzvertrag vom 24. Januar 1857, Art. 6, in dem Separatart. IV, der den Schlagschatz und das Remedium aufhebt, und Art. 14, der für die Scheidemünzen einen leichtern Münzfuß zuläßt, welcher in der That nichts anderes als der Schlagschatz ist, erledigt. Die Anwendung auf Oesterreich im Patent vom 19. September 1857 f. bei Michel, „Die neuen Münzgesetze in Oesterreich“. Es dürfte hier für die Zukunft nur wenig mehr unklar sein. Dagegen ist mit der neuern Zeit bekanntlich die große Frage nach der Goldwährung, und zwar theils als internationale für die romanischen Staaten, theils als deutsche für Deutschland getreten; jedoch gehört dieses ganze Gebiet nicht der Finanzwissenschaft, sondern der Verwaltungslehre. Auf diesen Verhältnissen beruht es denn auch, daß man über die Stellung des Münzwesens nicht recht einig geworden ist. Die Grundsätze der Verwaltungslehre mit den betreffenden Gesetzen Englands, Frankreichs und Deutschlands, sowie die neuesten Anregungen in Beziehung auf die Währung (Gold und Silber) bei Stein, „Handbuch der Verwaltungslehre“, S. 331 fg. Das französische Münzwesen bei Hock, „Finanzverwaltung Frankreichs“, S. 572. Das englische bei Vocke, S. 273 fg. Bei Bergius, Kap. 2, §. 26, sehr gutes verwaltungsrechtliches und zum Theil historisches Material; wenig finanzielle Gesichtspunkte, wie gewöhnlich.

In Rußland soll die Regierung nach dem Princip des gesetzlichen Münzsystems keine Einnahme von der Prägung der Münzen erheben. Die Privatpersonen, welche Edelmetalle zur Prägung präsentiren, bezahlen nur die Prägungskosten, von denen doch ein Ueberschuß immer bleibt und im Budget eine unbedeutende Einnahmeziffer macht. Die Staatskasse bekommt aber eine sehr bedeutende Nettoeinnahme von der silbernen Scheidemünze (Billon) und dem Kupfergelde (bis 3 Mill. Rubel jährlich von 1866—71).

d) Das Papiergeldregal. Das Banknoten- und das Staatspapiergeldwesen.

Es scheint auch hier die Bedingung alles klaren Verständnisses der Sache, zunächst das Wesen und den Inhalt des Papiergeldregals von der allgemeinen Besprechung des Wesens des Papiergeldes überhaupt, seines Werthes, seiner Gefahr und seiner Function zu scheiden, und somit auch hier der Finanzwissenschaft im allgemeinen und der Lehre von dem Hoheitsrechte speciell ihr eigenes, dadurch ebenso beschränktes als klares Gebiet anzuweisen. Die Grundsätze dafür sind folgende.

Das Papiergeld im Unterschiede von allen Arten von Noten ist nicht etwa eine besondere Art der letztern, sondern beginnt vielmehr ohne Rücksicht auf dieselben da, wo der Staat irgendeiner Note die Währung verleiht, das ist das Recht, als Zahlungsmittel zu dienen. Der Unterschied der Staats- und Verkehrswährung ist dabei nicht maßgebend; jede Währung macht aus jeder Note ein Papiergeld im weitern Sinne. Da nun dieses mit der Währung der Noten gegebene Zahlungsrecht ein Hoheitsrecht des Staats ist, so wird damit die Ausgabe aller Schuldscheine, welche für den Verkehr den Charakter und die Function eines allgemeinen Zahlungsmittels annehmen, zu einem dem Staate ausschließlich gehörenden Rechte, das wir somit das Papiergeldregal nennen.

Die Ausübung dieses Papiergeldregals aber erscheint in zwei großen Grundformen, welche in Ordnung und Recht wesentlich verschieden sind, sodaß jede Vermengung derselben das Verständniß leider fast unmöglich macht. Gewiß aber ist ohne die strenge Unterscheidung wenigstens das Verhältniß derselben zum Finanzwesen nicht wohl klar zu machen. Diese beiden Formen nennen wir das Banknoten- und das Staatspapiergeldwesen. Man muß der Finanzwissenschaft das Recht geben, beide so bestimmt als möglich festzustellen, und dabei anerkannte, wenn auch nicht immer klar formulirte Begriffe der Nationalökonomie vorauszusetzen.

Die Grundlage dafür ist der Satz, daß diejenige Form eines Schuldscheins, welche demselben die Fähigkeit verleiht, als allgemeines Zahlungsmittel gegeben und empfangen werden zu

können, aus dem Schuldschein eine Note macht. Der große Vortheil, den die Ausgabe von Noten statt der Schuldscheine mit sich bringt, besteht dann darin, daß der Ausgebende für seine Zahlung kein Metallgeld braucht, und also, indem er das letztere behält, dasselbe selbständig verwenden kann, sodaß er, wenn sein Schuldschein zur Note geworden ist und im Verkehr als solche angenommen wird, dieselbe Summe zweimal gebrauchen kann.

Somit folgt aus der Natur der Note an sich zuerst, daß sie ein Umlaufsmittel für den allgemeinen Geldverkehr zu werden vermag, das die Stelle des Metallgeldes vertritt, und daß aus dem letztern Grunde die Ausgabe von solchen Noten dem Hoheitsrecht des Staats so gut untersteht wie die Münzung und Prägung. Die Ausübung dieses Hoheitsrechts erscheint dann in der staatlichen Erlaubniß, solche Noten auszugeben. Zweitens aber folgt, daß eine Ausgabe solcher Noten einen großen Gewinn für den Ausgebenden mit sich bringen muß, und daher Gegenstand eines speciell auf diesen Gewinn berechneten Unternehmens sein kann. Dieser Gewinn, der mithin durch jene Erlaubniß erzielt werden kann, wird dann zu einer wirthschaftlichen auf dem Gebrauche der Note beruhenden Creditunternehmung. Es folgt drittens, daß wenn der Staat solchen Noten vermöge seines Hoheitsrechts auch noch das Zahlungsrecht — die Währung — verleiht, damit der Werth derselben und mit ihm der Gewinn an den Noten in bedeutendem Grade steigen muß.

Nun können solche Noten entweder von einer großen Erwerbsgesellschaft (Bank) ausgegeben werden, und heißen dann Banknoten; oder der Staat gibt sie statt seiner Metallgeldzahlungen aus, und dann heißen sie Staatsnoten. Dabei kann der Staat die Banknoten zugleich mit dem Währungsrecht beleihen, sodaß sie für ihren Nominalbetrag rechtlich die Zahlungskraft besitzen, ohne Rücksicht auf ihren Werth; und indem er das thut, wird dann aus der Banknote ein Papiergeld. Er kann nun diese Währung wieder nur theilweise verleihen, indem er dem Papiergelde blos das Recht gibt, an öffentlichen Kassen anstatt des Metallgeldes angenommen zu werden, und dann hat ein solches Papiergeld blos die Staatswährung, die

ihrerseits mit der Staatsnote stets verbunden sein muß; oder er kann jene Währung auch auf alle Privatzahlungen ausdehnen, und dann entsteht die allgemeine oder Verkehrswährung. Es kann aber auch sein, daß der Staat der Banknote überhaupt keine Währung gibt, sondern blos ihre Ausgabe zuläßt, sodaß es ganz in der Willkür des Empfängers liegt, ob er dieselbe als Zahlung annehmen will; so sind die Noten der Bank von England wie der Bank von Frankreich ohne alle Währung, während die Noten der Bank von Oesterreich beide Währungen zugleich besitzen. Die genauere Kenntniß dieser Verhältnisse wird hier vorausgesetzt. Alle jene in dem Begriffe der Note und dem der Währung enthaltenen Momente des staatlichen Hoheitsrechts über das Geldwesen faßt man nun zusammen in dem Begriffe des Papiergeldregals.

Damit entsteht nun eine Reihe höchst ernster Fragen darüber, ob, wie viel und unter welchen Voraussetzungen der Staat das Eintreten eines solchen Papiergeldwesens in dieser oder jener Form überhaupt zulassen darf, und welches die volkswirthschaftlichen Folgen sind, wenn er es zuläßt. Die Grundlage für die volkswirthschaftliche Beantwortung dieser Fragen bietet nun die Nationalökonomie; die rechtliche Ordnung für die Ausgabe des Papiergeldes ist Sache der Verwaltungslehre. Beide dürfen mit der finanziellen Frage nicht vermengt werden, ohne daß man in unabsehbare Unklarheit geräth. Da aber das gesammte Finanzwesen auf dem Geldwesen des Staats beruht, so ist es wiederum klar, daß das Papiergeldwesen niemals ohne ernste Folgen auch für das eigentliche Finanzwesen bleiben kann. Ein Fehler in dem erstern wird mit der Zeit unausbleiblich zu einem Verlust des letztern. Die Lehre vom Papiergeldregal kann daher niemals weder von der Nationalökonomie noch von der Verwaltungslehre ganz losgetrennt werden. Das aber, worauf es hier ankommt, besteht darin, soweit als möglich dasjenige zu bestimmen, was im Papiergeldwesen dem Finanzwesen angehört. Wir halten fest, daß diese Scheidung für das letztere überhaupt, speciell aber für die Finanzwissenschaft entscheidend sein muß.

Nach dem Obigen nämlich tritt das Finanzwesen zu der Ausübung des Papiergeldregals und dem daraus entstehenden Papiergeldwesen in ein doppeltes Verhältniß. Die eine Seite des

letztern ist das Verhalten des erstern zum Recht auf die Ausgabe von Papiergeld, die zweite Seite enthält die Folge des wirklich ausgegebenen Papiergeldes zu den Finanzen. Und da nun das Papiergeld selbst in den zwei Grundformen der Banknoten und der Staatsnoten erscheint, so muß jede dieser Grundformen wieder nach jedem von beiden Verhältnissen betrachtet werden. Hier nun treten allerdings Kategorien auf, bei denen wir nur die ersten Grundzüge feststellen können; die weiter eingehenden Consequenzen bedürfen einer eigenen Arbeit. Jedenfalls aber ist es hier, wo die Bedeutung des Gebührenwesens, bisher unbeachtet, für das Papiergeldwesen eintritt. Daraus nun ergeben sich folgende leitende Sätze:

A. Alle Ausgabe von Papiergeld kann nur vermöge des Papiergeldregals, also entweder durch Verleihung des Rechts auf die Ausgabe an ein Geld- und Creditunternehmen, eine Bank, Notenbank, geschehen, oder der Staat kann sein Papiergeldregal durch eigene Emission ausüben (Staatsnoten).

Die Verleihung des Rechts zur (Bank-)Notenausgabe fällt daher für das Finanzwesen unter den Begriff der Concession, der Ueberlassung des Hoheitsrechts der Papiergeldemission an eine Erwerbsgesellschaft, welche durch dieselbe einen wirthschaftlichen Erwerb macht. Es ist natürlich, daß für eine solche Concession dem Staate ein Aequivalent gegeben werden muß; dies Aequivalent wird nun stets aus zwei wesentlich verschiedenen Momenten bestehen. Zuerst wird dasselbe eine einfache Concessionsgebühr für die Ausstellung jener Verleihung enthalten. Dann aber ist der Werth einer solchen Concession so groß, daß neben dieser Verleihungsgebühr der Staat sich diesen Werth der Verleihung selbständig berechnen und bezahlen lassen wird. Derselbe ist nun stets so bedeutend, daß neben ihm jene eigentliche Gebühr fast verschwindet, und daß man deshalb die letztere über der erstern ganz zu vergessen pflegt. Und dennoch ist das, was eine Bank für ihre Concession zahlt oder versprechen muß, nichts anderes als eine hier in der verschiedensten Form zugestandene, allerdings sehr hohe Concessionsgebühr für ihre Notenemission. Nach der Natur des Bankunternehmens kann nun diese Gegenleistung der Notenbank an den verleihenden Staat in drei Grundformen erscheinen, deren Verbindung mit Wesen und

Stellung der Gebühren im Sinne der Finanzwirthschaft man doch wol nicht verkennen kann, obwol rein nationalökonomisch dieselben als die Leistungen der Bank für den Werth der Concession betrachtet werden müssen. Aber auch hier muß man sich klar bleiben über den Unterschied der Gebühr von der Besteuerung.

Die eine dieser Gebührenformen für die Notenbankconcession ist die Stempelung der Bankactien bei ihrer Emission, wobei ein solcher Stempel keine Steuer, sondern eine Erhebungsform des Preises für die Bankconcession bildet.

Die zweite pflegt ein Versprechen eines Darlehns der Bank an den Staat zu sein, sei es aus der Metallfundation, sei es aus der emittirten Notensumme.

Die dritte endlich tritt auf in der in der Concession enthaltenen Theilnahme des Staats an dem Reingewinn der Bank, welche dann bei irgendeinem Procentsatz der Bankdividende zu beginnen hat, und in verschiedenen Formen berechnet wird.

Daß alle diese Leistungen der Bank weder theoretisch noch gesetzlich mit dem Gebührenbegriff bisher in keine Verbindung gebracht sind, kann natürlich an der Sache nichts ändern. — Ebenso klar ist es, daß die Erwerbs- oder Einkommensteuer der Bank mit jenen Concessionsleistungen nichts zu thun hat, und daß eine Stempelung der wirklich ausgegebenen Noten nichts ist als eine Form der Verkehrssteuer, durch die Stempelung hier so gut wie bei dem Wechselverkehr erhoben.

Nicht minder einleuchtend wird es sein, daß die Uebernahme der Geldverwaltung des Staats durch die Bank, mag sie sonst so richtig sein wie sie will, dennoch nichts anderes ist als eine entgeltliche Leistung der Bank für den Staat, welche der letztere seinerseits zu zahlen hat, sei es in Form einer contractlichen Zahlung, sei es in der einer Abrechnung.

Endlich ist es natürlich, daß wenn der Staat den Noten der Bank die Währung gibt, dies in Wirklichkeit keineswegs stets mit der Bankconcession selbst verbunden ist, wie denn die englischen und französischen Banknoten ja überhaupt keine Währung haben. Sondern man muß die Währungsverleihung an die Banknote als eine zweite, an sich ganz selbständige Concession betrachten, selbst wenn sie mit der Notenconcession gleich anfangs

verbunden erscheint, wie z. B. in Oesterreich. Das, was dabei der Staat der Bank gewährt, ist dann die Verbindung der Steuerfundation mit der bankmäßigen zu einer gemeinsamen Fundation, und der Werth der letztern erscheint dann in der Erhöhung einer der drei Formen, in welchen die Bank für ihre Concession ihre Gebühr an den Staat entrichtet.

Daß nun zum Schluß der Staat, wenn er statt der Ueberlassung des Notenregals an die Bank die Noten selbst emittirt (Staatsnoten) keine solche „Gebühren" an sich selber zahlt, ist klar. Ihm entgeht daher hier der Ertrag, den er sonst von der Bank für eine solche Concession bekommen würde, ganz abgesehen von der größern Sicherheit, welche die Verbindung von Bank- und Staatsnote den einzelnen Noten gibt. Im allgemeinen muß man daher sagen, daß jede Staatsnote, die neben der Banknote besteht, wie in Preußen und Oesterreich, an sich falsch ist, und nur durch besondere Gründe motivirt werden kann.

B. Das nun ist das Gebührenwesen des Papiergeldregals, das, obwol in jeder Concession enthalten, doch als Gebührenwesen in derselben erkannt werden muß. Ein ganz anderes Verhältniß dagegen tritt ein, wenn man die Finanzwirthschaft nicht mehr gegenüber dem verliehenen Papiergeldregal für sich, sondern als eine wirklich in den Verkehr gelangende Notenmasse ins Auge faßt. Auch hier muß man wieder scheiden.

Insofern nämlich die emittirten Noten keine Währung haben, der Staat also sich nicht verpflichtet hat, dieselben in seinen Kassen anzunehmen, entsteht keine directe Verbindung zwischen dem Notenwesen und der Finanzwirthschaft, da diese nach wie vor der Notenemission sich nur auf Grundlage ihrer Einnahmen und Ausgaben in Metallgeld bewegt (England, Frankreich). Daß dabei die Consequenzen einer solchen Notenemission auch für die gesammte Volkswirthschaft höchst ernster Natur sind, bleibt unzweifelhaft, und daß daher eine indirecte Wirkung derselben auf das Finanzwesen eintritt, ist nicht zu bestreiten. Es folgt daraus, was auch praktisch stets gehalten wird, daß die Verleihung einer Bankemission auch ohne Währung ihrer Noten nur unter Zustimmung des Finanzministeriums erfolgen soll und kann. Allein die Untersuchung der Fragen,

welche sich etwa daran schließen, gehört nicht der Finanzwissenschaft, sondern der Volkswirthschaftslehre.

Ganz anders ist es dagegen, wenn der Staat den Noten auch die Währung verleiht. Alsdann müssen seine Kassen diese Noten — Bank- und Staatsnoten — als Steuerzahlung annehmen, und zwar nach ihrem Nominalbetrage. Dadurch wird dann die effective Summe, welche der Staat in solchen Noten als Steuer empfängt und ausgibt, abhängig von dem Werthe der Note gegenüber der gleichnamigen Metallmünze, das ist dem Agio des Metallgeldes, und es tritt die Möglichkeit ein, daß der Staat bei gleicher nomineller Einnahme eine effective Mindereinnahme hat, die natürlich stets gleich ist dem Betrage jenes Agios der Metallmünze gegenüber dem Papiergelde. Eine solche Gefahr für die gesammte Staatswirthschaft kann nun nie durch die Vortheile aufgehoben werden, welche der Staat für die Verleihung der Währung (als Concessionsäquivalent = Gebühr) empfangen kann. In diesem Sinne bekommt daher die Concession der mit Währung für beide Arten von Noten, Bank- wie Staatsnoten, einen ganz andern Charakter. Da vermöge jener Gefahr der Staat die verliehene Währung nothwendig wieder aufzuheben trachten muß, so empfängt jede Note mit Währung den Charakter einer sobald als möglich rückzuzahlenden Staatsschuld, und das ganze Notenwesen mit Währung — also zunächst die Staatsnote, dann aber auch die Banknote mit Währung — fällt damit unter das Staatsschuldenwesen, und kann nicht mehr mit den Grundsätzen über das Papiergeldregal erschöpft werden. Alles das fällt weg, wenn die Note, Staats- oder Banknote, ohne Währung concessionirt wird. Daß demgemäß bei der Währungsemission wie bei der Emission der Staatsnote der Finanzminister sogar die entscheidende Stimme hat, ist klar.

Für diesen Theil des Papiergeldwesens müssen wir daher auf die Lehre vom Staatscredit verweisen, indem wir festzuhalten haben, daß ohne die obigen Gesichtspunkte und ihre strenge Scheidung der volkswirthschaftlichen und finanzwirthschaftlichen Kategorien eine Klarheit in die Lehre vom Papiergeldwesen nicht zu erreichen ist.

Ein jeder wird leicht erkennen, daß die obigen Sätze nur einen allerdings wesentlichen Theil der Banklehre bilden, auf die sich die Finanzwissenschaft denn doch nicht einlassen kann. Wohl aber muß man hervorheben, daß der Mangel an Scheidung der rein finanzwirthschaftlichen Gesichtspunkte, nach denen das gesammte Notenwesen der Banken eine wesentliche Einnahmequelle für den Staat theils durch jene Concessionsäquivalente, theils durch die Besteuerung der Banken bildet, während die reine Staatsnote mit beiden nichts zu thun hat, sondern nur dem Staatscredit angehört, neben der bisherigen fast ausschließlich volkswirthschaftlichen Auffassung des Papiergeldwesens zu einer vielfach neuen Behandlung des letztern und vor allem zu seiner richtigen Stellung in der Finanzwirthschaft führen muß. Der Mangel jener Scheidung ist es auch, der in der Unbestimmtheit der bisherigen Papiergeldlehre innerhalb der Finanzwissenschaft zur Erscheinung gelangt, namentlich was den Begriff der Regalität des Papiergeldes betrifft. Einige reden unter den Regalien gar nicht davon, wie Lotz und Jakob; andere, wie Rau, nur vom volkswirthschaftlichen Gesichtspunkte; Pfeiffer bringt sogar unmittelbar ein „Bankmonopol", bei dem er sich wol etwas Aehnliches vorstellt; selbst die bedeutenden Fachmänner, wie Hock, Bocke, Regenauer, Herdegen, lassen es ganz weg. Bergius gibt Kap. 4, §. 54 fg. viel und gutes historisches Material, aber ohne zu einem festen Resultat zu gelangen. Wie A. Wagner sich diese Sache denkt, haben wir um so weniger ersehen können, als sein Begriff der Gebühren überhaupt kein fertiger ist. Es scheint als ob ihm an ihre Stelle der Gedanke einer Staatsbank als Creditunternehmen getreten sei. Wenn er die Sache ernsthaft nehmen will, kann er von derselben doch nur im Sinne der socialen Verwaltung und nicht in dem der Finanzwissenschaft reden. Wir werden beim Staatscredit genau auf die Sache einzugehen haben, nachdem die elementaren Begriffe feststehen. Die Gesichtspunkte der Verwaltungslehre bei Stein, „Handbuch", S. 239 fg. Die Verbindung der obigen Darstellung mit demjenigen, was früher über die Geld- und Bankgeschäfte des Staats gesagt worden ist, scheint dabei klar genug zu sein. Bei dem Papiergeldregal handelt es sich um die Verleihung eines Hoheitsrechts an eine Erwerbsgesellschaft und ihre Concessionsgebühren; bei den Geldgeschäften des Staats mit einer Bank dagegen ist die letztere bereits concessionirt, und der Staat tritt mit der fertigen Organisation derselben in geldgeschäftliche Verbindung, die dann von Fall zu Fall eintreten kann, für jeden Fall wieder ihre eigenen Bedingungen hat und jeden Augenblick aufgelöst werden kann; die Concession dagegen ist ein dauerndes und einmal gegeben stets gleichartiges Rechtsverhältniß zwischen beiden.

e) Die Regalität der Communicationsmittel und -Anstalten: Wege, Kanäle, Brücken, Eisenbahnen.

Nach demjenigen, was früher über Staatsunternehmungen und Staatsanstalten gesagt ist, wird es nun leicht sein, zum Schlusse dasjenige zu bestimmen, was bei einer selbständigen, also nicht mehr als Theil der Finanzwissenschaft auftretenden Behandlung derselben das erste sein müßte, während es für uns das letzte ist, das ist die Bestimmung des Begriffs der Regalität dieser Verwaltungsgebiete.

Alle öffentlichen Communicationsmittel bilden als Aufgabe und öffentliches Recht einen Theil der Hoheit des Staats, welche Hoheit als Recht der Ausschließlichkeit ihrer Herstellung ein Regal heißt, während die aus jener Hoheit entspringende Gesetzgebung über dieselben, mögen die letztern nun Gegenstand der Kapitalsanlage des Staats selbst sein, oder Anlage und Betrieb andern verliehen werden, das Verwaltungsrecht derselben bilden. Wird dieses Regal einer Erwerbsgesellschaft verliehen, so geschieht dies durch eine Concession, welche wieder ihr Aequivalent in irgendeiner Weise findet, wie wir oben unter den „Concessionsgebühren" gesehen haben. Insofern der Staat dieselben aber selber herstellt und betreibt, werden sie finanziell zu Communicationsanlagen, und insofern der staatswirthschaftliche Gesichtspunkt sich dem des finanziellen Ertrages unterwirft, zu Staatsanstalten. Der Ausdruck „Regalität" bedeutet daher auch hier in seinem specifischen Sinne, daß das endgültige Recht des Staats auf Verleihung an Dritte nur durch eigene Concession geschehen, aber niemals durch eine solche Concession ganz aufgegeben werden kann, und der Ausdruck dieser Regalität im durchgreifenden Unterschiede vom Verwaltungsrecht besteht dann einerseits darin, daß der Staat Verwaltungsgesetze über Anlage und Betrieb zu geben berechtigt ist trotz der Concession, andererseits in dem unveräußerlichen Rechte des Staats auf den Heimfall und den Rückkauf, deren Verhältnisse zu den Finanzen wir bereits dargestellt haben. Damit schließt oder beginnt, je nach dem Ausgangspunkte, die „Regalität" dieses Gebiets. Eine eigene Einnahme entsteht nicht.

f) Das Lotterieregal.

Die Nothwendigkeit für den Staat, die Lotterie zum Regal zu erklären und ihre Verwaltung entweder selbst zu übernehmen, oder die Errichtung nur unter den von ihm vorgeschriebenen Bedingungen, die Ausführung nur unter seiner Oberaufsicht zu gestatten, beruht erstlich darauf, daß das Glücksspiel schon an sich ein für die gesammte Volkswirthschaft nicht unbedenkliches Unternehmen ist, zweitens darauf, daß das Publikum die Resultate der Wahrscheinlichkeitsrechnung, auf denen das Verhältniß zwischen Einsatz und Gewinn beruhen muß, nicht berechnen kann oder mag. Gibt man also einmal ein Glücksspiel zu — gegen welches sich jeder verständige Volkswirth unbedingt erklären muß — in der Ueberzeugung, daß das Bedürfniß der Menschen sich auf unerlaubtem Wege Befriedigung verschaffen würde, wenn kein erlaubter offen steht, so kann es nur als Regal behandelt werden.

Daß dieses Regal als Einnahmequelle der Finanzen durchaus nicht zu empfehlen ist, darüber ist man vollständig einig. Es ist jedoch nicht Sache der Finanzen dies zu beseitigen, wenn sie auch die Aufgabe haben, die entfallende Einnahme durch eine andere zu ersetzen. Wo es aber besteht, da liegen die Regeln seiner Verwaltung in seiner Natur und bedürfen keiner weitern Auseinandersetzung.

Ohne allen Zweifel sind nun, wenn man einmal Lotterien will, die Zinsenlotterien, oder Lotterien, bei denen nicht um den Einsatz, sondern um die Zinsen der Einsätze gespielt wird, die einzig rationellen Formen der Lotterien, da sie den Trieb zum Spiele zu einem Antriebe zur Ersparniß der Einsätze machen, die ihrerseits nicht verloren gehen. Wo also Zahlenlotterien bestehen, da ist es eine wichtige Aufgabe, die Umgestaltung der Zahlenlotterien in Zinsenlotterien zu erzielen; eine Aufgabe, die der Wissenschaft ebenso würdig wäre als der Verwaltung.

So wichtig auch das ganze Lotteriewesen für die Volkswirthschaft ist, und so vielfach sich namentlich in neuester Zeit die höchst verschiedenen Formen desselben ausgebildet haben, so ist es doch nicht Sache der Finanzwissenschaft, weiter auf dasselbe einzugehen, als es das Staatsschuldenwesen in dem Gebiete der Lotto-Anlehen betrifft, worauf

wir unten zurückkommen. Wohl aber dürfen wir die zwei großen Kategorien andeuten, in welche es sich scheidet. Alles Lotto ist nämlich entweder ein Glücksspiel um eine Kapitalsanlage, oder es ist ein Glücksspiel um den Einsatz. Das erstere ward daher zur Speculation und Berechnung, das zweite zu einem reinen Spiel. Daß beide sich zu den Grundsätzen der Volkswirthschaft wesentlich verschieden verhalten und daher in ihrer Zulässigkeit wesentlich verschieden sind, ist wol klar. Eine wissenschaftliche Behandlung müssen wir noch erwarten. Die Finanzwissenschaft behandelt das Ganze höchst nebensächlich, oft genug gar nicht, früher sogar ernster und eingehender als gegenwärtig. Was Jakob (I, 577 fg.) darüber sagt, ist sehr verständig und enthält eine Art Rechtfertigung, freilich nur auf das Zahlenlotto bezogen. Malchus (I, §. 65) steht ungefähr auf demselben Standpunkte, das Lottospiel als ein nothwendiges Uebel und die Beaufsichtigung durch den Staat als die möglichste Milderung desselben anzusehen. Rau ist gründlich und ausführlich; §. 220 fg. entschieden gegen das Lotto sowol das Zahlenlotto (genuesisches) als das Klassenlotto. Die Zinsenlotterie hat er nicht erwogen. Sehr klar und umfassend die Darstellung für Frankreich bei Block, a. a. O., v. Loterie. Die österreichische Gesetzgebung hat das Lotto überhaupt als ausschließende Staatsunternehmung bezeichnet. Das Patent vom 13. März 1813 ist die Grundlage aller Bestimmungen; die einzelnen Grundsätze und Vorschriften findet man bei Konopasek und Mor, a. a. O., III, §. 17 fg., Pfeiffer, I, 283 fg., ganz wie Rau. Bergius, Kap. 2, §. 31, ist, mit Anführung interessanter Daten, nicht blos gegen die Sache, sondern auch gegen den Begriff der Regalität des Lottos. Möge doch diese Frage bald gegenstandslos werden! Aber selbst Italien hat sich vom Lotto noch immer nicht frei machen können, „per la pressura grandissima delle angustie finanziarie"; eine Ordnung der Tarife 1864 und 1866 bei Morpurgo, a. a. O., S. 91, 92.

Zweites Hauptstück.

Die Steuern.

Begriff und Wesen.

Dem gesammten wirthschaftlichen Einkommen des Staats stehen nun in seiner specifischen Verschiedenheit der Begriff und der Inhalt der Steuern gegenüber. Seitdem dieselben entstanden sind, haben sie alle andern Einnahmen des Staats so sehr über-

ragt, daß dieselben neben ihnen fast unbedeutend erscheinen; ja man kann sagen, daß sich in ihnen fast das gesammte wirthschaftliche Staatsbewußtsein des Volkes concentrirt. Die Steuer muß daher nicht blos formell, sondern ihrem innersten Wesen nach tief verschieden sein von allem, was wir bisher behandelt haben. Und dem ist in der That so.

Während nämlich bei den Staatsgütern der Staat als selbständige wirthschaftliche Persönlichkeit mit eigenem Kapital auftritt, und in Gebühren und Regalien wiederum seine Arbeit dem Einzelnen für sein individuelles Bedürfniß gegen dessen Gegenleistung hingibt, erscheint die Steuer als dasjenige Gebiet des wirthschaftlichen Gesammtlebens, in welchem vermöge der Verfassung und Verwaltung des Staats aus dem wirthschaftlichen Einkommen des Einzelnen das wirthschaftliche Einkommen der Gemeinschaft entnommen wird. Ihrem allgemeinsten Wesen nach empfängt daher in ihr die lebendige, in Wille und That sich beständig mit hundert Formen verwirklichende Einheit des Einzelnen mit dem Ganzen auch auf dem Gebiete des wirthschaftlichen Lebens ihren wirthschaftlichen Ausdruck, und unterwirft die gesammte Entwickelung des Güterlebens des Einzelnen derjenigen des Staats, ohne daß der einzelnen Steuerleistung eine einzelne Gegenleistung des letztern gegenüberstände. Und das ist es, worin zunächst ihre Bedeutung und ihre Gewalt liegt. Denn aus diesem Verhalten des Einzelnen zum Ganzen wird eine von dem Einzelnen nicht mehr abhängige, für das Ganze unbedingt berechtigte Verpflichtung der einzelnen Persönlichkeit gerade da, wo sie äußerlich am unabhängigsten dasteht, in ihrem Güterleben und Eigenthum, von dem der Staat in der Steuer ohne seine Arbeit so viel für sich hinwegnimmt, als er gebraucht. Der Steuer ordnet sich alles unter, was ich habe und erwerbe; der Pflicht, einer außer mir stehenden Gewalt zu zahlen, unterwirft sich die Pflicht, für mich selber zu sorgen; das Recht des Staats, von mir zu nehmen, was er braucht, bricht das Recht meiner Persönlichkeit, zu behalten, was ich besitze; und diese Gewalt kommt nicht als eine äußerliche, materielle über mich, sondern ich empfinde mitten in meinem Widerstreben, das Meinige einem andern hingeben zu müssen, daß der Staat zu diesem Hingeben keine Berechtigung hat. Während daher in Staatsgütern

und Gebühren der persönliche Staat und der Einzelne blos nebeneinander stehen, treten sie sich in der Steuer mit scheinbar ganz verschiedenen Lebensprincipien einander direct gegenüber. Es ist daher ein ganz anderer Proceß, der hier vor sich geht, als in allen Gebieten des übrigen Güter- und Verkehrslebens, und es ist natürlich, daß sich die freie Persönlichkeit von dem Wesen dieses Processes Rechenschaft abzulegen strebt, um für den tiefen Gegensatz, der in den Begriffen der Steuer und der individuellen Selbständigkeit liegt, die letzte Harmonie zu finden.

Da nun die Rechtsphilosophie und die reine Staatslehre die Auflösung dieses wirthschaftlichen Gegensatzes nicht geben, so muß die Finanzwissenschaft dieselbe suchen. Für untergeordnete Völker mag es genügen, jenen Proceß der Besteuerung als eine einfache Thatsache hinzunehmen, der man nicht entgehen kann, wie Franklin sagte, oder ihn mit einem einigermaßen trivialen Nützlichkeitsgrunde abzufertigen, wie Montesquieu. Diejenigen dagegen, welche sich an die Spitze der Cultur stellen, müssen doch zuletzt auf seinen letzten Grund zurückgehen, und wenn sie das thun, so wird sich ihnen aus dem Grundgedanken zugleich die theoretische und praktische Beherrschung des Stoffs ergeben. Darum muß es mit kurzen Worten hier versucht werden, dafür die Elemente zu finden.

Es ist nicht bestritten, daß die Gemeinschaft der Menschen in der Wechselwirkung aller Einzelnen aufeinander die eine der beiden großen Bedingungen aller Entwickelung neben der zweiten, der Bethätigung der individuellen Kraft, bildet. Von allem was ich bin, habe und leiste, gehört ein wesentlicher Theil demjenigen, was ich durch die Gemeinschaft empfangen. Diese Kraft der Gemeinschaft liegt in dem, was der Einzelne aus seinem individuellen Leben an dieselbe abgibt, in körperlichen, geistigen und gesellschaftlichen Dingen. Es ist daher — selbst mathematisch — unmöglich, daß diese Gemeinschaft dem Einzelnen auch wirthschaftlich die Bedingungen ihrer Entwickelung bieten könnte, wenn die Einzelnen ihr nicht einen Theil der durch sie gewonnenen wirthschaftlichen Entwickelung zurückgeben. Auch ohne mein Wissen und Willen vollzieht sich dieser Proceß der Gegenseitigkeit, solange es eine Menschheit und Völker gibt. Das ist das wirthschaftliche Princip der menschlichen Gemeinschaft.

Nun zeigt uns die Lehre vom Staat, daß in ihm sich diese Gemeinschaft zur bewußten, wollenden und thätigen Persönlichkeit erhebt. Er umfaßt alles, was im Wesen der Gemeinschaft liegt, mit seinem Willen und seiner arbeitenden That, mit Verfassung und Verwaltung, und gibt allem Maß und Ordnung. Und indem er nun auch jener im Wesen der Gemeinschaft liegenden Wechselwirkung des wirthschaftlichen Lebens zwischen der letztern und dem Einzelnen Ordnung und Maß durch seinen Willen, das Gesetz, gibt und durch seine thätige Arbeit, die Verwaltung, dieses Gesetz auch gegen den Einzelnen vollzieht, entsteht die Steuer.

Die allgemeine Nothwendigkeit des Beitrags des Einzelnen an das Leben der Gemeinschaft beruht daher nicht auf der Willkür der Einzelnen, sondern auf dem Wesen der Persönlichkeit und ihrer Doppelgestalt, der Gemeinschaft und des Einzelnen; der Begriff der Steuer dagegen entsteht erst mit der Entwickelung der Idee des Staats. Die erstere tritt ein, ohne daß sich die Völker Rechenschaft ablegen; die zweite dagegen ist nicht denkbar ohne das Bewußtsein von Wesen, Function und Recht des Staats. Die Verschiedenheit in Maß und Ordnung jener Leistung des Einzelnen, wie sie aus der bloßen Gemeinschaft an sich hervorgeht, beruht daher, solange dieselbe sich nur nach den Naturgesetzen ihres Lebens entwickelt und dadurch aus der abstracten Gemeinschaft zur concreten Gesellschaft wird, auf der Verschiedenheit der jeweiligen gesellschaftlichen Ordnung, und wird deshalb vermöge der Gesetze des gesellschaftlichen Lebens allerdings auch zu einer Ordnung der öffentlichen Leistung, welche aber nicht durch ein einheitliches Gesetz und die freie Verwaltung der Staatsidee gegeben ist, sondern durch die herrschende Gesellschaftsklasse in ihrem gesellschaftlichen Interesse bestimmt und erzwungen wird; sie ist daher niemals eine Steuer, sondern eine Abgabe, die je nach der Gesellschaftsordnung eine höchst verschiedene Gestalt empfängt. Sowie dagegen die Idee des Staats als der freien Einheit aller gleichberechtigten Staatsbürger sich über ihre Unterordnung unter die Herrschaft der Gesellschaft erhebt, bestimmen sich Maß und Ordnung jener Leistung nach dem, was dem selbständigen Staatsleben zum Grunde liegt, der freien und rechtlich gleichen Persönlichkeit, und der

Unterschied in jenen Leistungen wird nicht mehr nach gesellschaftlichen Klassen und Rechten und nicht mehr nach Interesse und Herrschaft der einen oder der andern, sondern nach Maß und Art der individuellen Entwickelung der einzelnen freien Persönlichkeit im Staate bestimmt, und zu dem Ende auf das Einzige zurückgeführt, was für alle wirthschaftliche Entwickelung die einzige gleichartige Einheit ist, das Geld. Alle Steuer begleitet daher die Bewegung des selbstthätigen Staats nach seiner Selbstthätigkeit, und kann erst eintreten, wo diese zum vollen Selbstbewußtsein gelangt; alle Steuer beseitigt ferner alle rein auf gesellschaftlichen Unterschieden beruhenden Abgaben und Lasten, soweit sie in wirthschaftlichen Werthen bestehen, und muß zur Geldleistung werden; alle Steuer endlich entspringt mit all ihren Bestimmungen nicht mehr aus jenen gesellschaftlichen Unterschieden und ihrer Herrschaft, sondern aus dem Gesetze des aus dem freien Staatsbürgerthum hervorgehenden verfassungsmäßigen Staats, der jetzt Ordnung und Maß der Steuer nach der wirthschaftlichen Individualität seiner Angehörigen durch seine Steuergesetzgebung und Steuerverwaltung feststellt. So ergibt sich, daß die Leistung des Einzelnen an die Gemeinschaft an und für sich aus dem allgemein menschlichen Wesen der letztern, die Steuer aber erst aus der Entwickelung des Staatsbegriffs zu seiner selbständigen Berechtigung und Arbeit entspringt, und daß nicht in dem Begriffe der Gemeinschaft, sondern erst in dem des selbstthätigen Staats die Elemente der historischen und systematischen Entwickelung dieser Steuer zu dem verfassungsmäßigen Steuerwesen erkannt werden müssen, so sehr, daß in der That erst nach einer Arbeit von Jahrtausenden mit dem 19. Jahrhundert das Steuerwesen zu seiner vollen Ausbildung zu gelangen begonnen hat.

Und jetzt wird es verständlich, wenn wir sagen, daß während die Abgaben aller Art so alt sind wie die Weltgeschichte, die Steuer einer der neuesten Begriffe und Ordnungen in der Geschichte der Völker ist. Will man nicht durch Vermengung sehr verschiedener Dinge unklar werden, so muß man sagen, daß die Steuer ihrem wahren Wesen nach keine zwei Jahrhunderte alt ist. Sie ward nicht dadurch begründet, daß die Staats-

gewalt von dem Einzelnen eine Leistung in dieser oder jener Form im Kampfe um sein wirthschaftliches Dasein verlangt und erzeugt, sondern dadurch, daß die Gesetzgebung und Verwaltung desselben dem Maße und der Ordnung jener Leistung die wirthschaftlich individuelle Entwickelung des Einzelnen gesetzlich zum Grunde zu legen sucht. Sie beginnt allerdings da, wo die Staatsgewalt in dieser oder jener Form die Berechtigung zur Forderung jener Leistungen auf ihren Willen und ihren Bedarf stützt, aber zur vollen Entwickelung ihres Wesens gelangt sie erst dann, wo der Wille des Volks in der Gesetzgebung des Staats demselben die Berechtigung zum Eingreifen in die wirthschaftlichen Verhältnisse verleiht. Sie ist nicht da, wo die Forderung eines solchen Beitrags blos auf dem Bedürfnisse des persönlichen Staats, sondern erst da, wo dieselbe auf den Bedürfnissen des Lebens der Gemeinschaft beruht. Sie ist daher auch nicht mehr zu Ende gedacht durch die Entwickelung ihrer formalen Begriffe von Ordnung und Maß in der Geldleistung des Einzelnen, sondern sie findet ihre höhere Berechtigung in der Verwendung dieser Leistungen für das, in dessen Namen sie gefordert wird, die Entwickelung jedes Einzelnen durch das ganze und seine bewußte Thätigkeit, die Verwaltung des Staats. Jedes wahre Verständniß der Steuer geht daher weit über das Steuerwesen hinaus; die Steuer bedeutet den Punkt, auf welchem die Finanzwissenschaft der Verwaltungslehre die Hand reicht, und beide zugleich in ihrem gegenseitigen Bedingtsein sich als Theile eines und desselben organischen Lebens und seiner Wissenschaft, der ethischen Arbeit des Staats für die Gesittung der Menschheit und der höhern Staatswissenschaft, erkennen.

In diesem Sinne meinen wir nun, daß das, was man eine Definition der Steuer nennt, eigentlich blos den Unterschied derselben vom wirthschaftlichen Einkommen und dem Staatscredit enthält, und daß deshalb ihr Werth wesentlich darin besteht, ebendiesen Unterschied so klar als möglich zu formuliren. Das, was wir dagegen die Idee der Steuer nennen, enthält die Entwickelung des Begriffs und Wesens derselben aus dem höhern Wesen der Persönlichkeit und des Staats, und ihr Werth sowie ihre Kritik und Berechtigung sind dann, abgesehen von jeder

philosophischen Begründung, darin gegeben, daß sich aus ihr zugleich die Elemente der Steuerlehre auch für die Finanzwissenschaft nicht mehr als eine mechanische Anordnung des Stoffs, sondern als ein zuletzt ganz natürliches, organisches System in der Finanzwissenschaft ergeben. Wir gestehen, daß dies der Standpunkt des Folgenden ist.

Denn wir halten fest, daß sich erst daraus die beiden Kategorien ergeben, welche dem Eingehen auf die einzelnen Gebiete der Steuerlehre voraufgestellt werden müssen, und zwar darum, weil sie sich in jedem einzelnen Theile wieder mit ihrer vollen Berechtigung zur Geltung bringen. Wir bezeichnen sie als die Principien der Steuer, und als die Geschichte derselben. Wir werden beide charakterisiren und dann aus ihnen heraus zum System des Steuerwesens übergehen.

Wir dürfen an dieser Stelle uns nicht auf eine Kritik der Einzelansichten über das Wesen der Steuer einlassen. Es ist nicht nöthig, darüber zu streiten, ob die Steuer ein „Opfer" sei — ist das ein Opfer, das ich zu leisten gezwungen werde, auch gegen meinen Willen? Ebenso wenig darüber, ob die Steuer auf „Leistung und Gegenleistung" beruhe. Ist das noch eine „Gegenleistung", die ich in Inhalt und Umfang nicht mehr berechnen kann? Es ist klar, wohin diese Anschauungen gehören; sie bilden die Formulirung derjenigen Auffassung, welche in ihrem letzten Grunde die Steuer als eine privatwirthschaftliche Verpflichtung des Einzelnen gegen den als Einzelwirthschaft gedachten Staat auffaßt, wobei das „Opfer" die Verpflichtung zur Steuer außerhalb derselben in einer unbestimmten Empfindung einer höhern Nothwendigkeit sucht, die Gegenleistung dagegen zuletzt auf den Innominatvertrag des do ut facias hinausläuft, während der Gedanke Montesquieu's eigentlich in der Steuer eine Art von Tribut an allerlei gefährliche Kräfte sieht, deren Frieden ich durch die Abgabe eines Theils meines Einkommens mir erkaufe. Wie viel höher standen dagegen schon im 17. Jahrhundert die deutschen Auffassungen eines Besold und C. Klock, welche die Berechtigung der Steuer schon in ihrer Bestimmung für die necessitas und utilitas publica zu suchen, und somit schon vor mehr als zweihundert Jahren die Idee der Verwaltung mit der der Steuer zu verbinden wußten! Auf diesem Punkte ist unsere Finanzwissenschaft wahrlich nicht fortgeschritten! Der tiefer liegende Mangel unserer heutigen Steuertheorien, wenn man das, was z. B. Wagner viel zu kurz und Schäffle viel zu breit zum Ausdruck zu bringen trachten, überhaupt eine Theorie statt einer Definition nennen will, besteht offenbar darin, daß sie sich jede Abgabe des Einzelnen an die Gemeinschaft als eine Steuer vorstellen,

und durch den Mangel eines klaren Begriffs vom Staat und seiner persönlichen Entwickelung nicht sehen, daß die Steuer in Wahrheit erst dann da ist, wo dieselbe durch ein verfassungsmäßiges Gesetz für das gesammte Staatsbürgerthum festgestellt wird. Je weiter wir daher in der wirklichen geschichtlichen Forschung kommen, desto klarer wird es uns werden, daß die Steuer ein historisches Entwickelungsstadium in der Geschichte der Finanzverfassung ist, und daß zuletzt trotz alledem und alledem auch die Steuer im wahren Sinne des Worts ein Moment in dem Processe bildet, in welchem das höhere Wesen der Dinge sich seine Voraussetzung zu erkämpfen weiß. Die allgemein noch höchst unklare Evolutionstheorie steckt noch in den Kinderschuhen, und wird so lange darin bleiben, als ihr der Mangel an Philosophie und Sachkenntniß es nicht verstattet, sich an das Wesen und Leben des Staats und seiner Staatswissenschaft zu wagen.

Die Principien der Steuer.

Das volkswirthschaftliche, das finanzielle und das staatswirthschaftliche Princip.

Wenn wir demgemäß die Steuer als die durch den Staat in Gesetzgebung und Verwaltung festgestellte Ordnung in den Zahlungen der Einzelnen für die erste Voraussetzung jener ganzen Entwickelung, die Gemeinschaft, hinstellen, so folgt nach dem höhern Begriff aller Gesetzgebung, daß der Staat in Wille und That auch hier nicht etwa seine subjective Ansicht wie zur Zeit des rein monarchischen Finanzwesens, sondern das Wesen der Steuer allmählich zum Ausdruck bringen muß. Wie viele Jahrhunderte das gebraucht, ist für die Sache selbst gleichgültig. Das Wesen der Steuer aber als eines Verhältnisses des Einzelnen zum Ganzen ist ebendadurch kein einfaches. Es enthält vielmehr verschiedene, ganz bestimmte Momente, welche in der Steuer durch den Staat zur Einheit gebracht werden. Und das Verständniß ebendieser selbständigen Momente erzeugt gerade für den Staat in seinem Steuerwesen das, was wir die Principien der Steuer, als die Anerkennung jener Momente der Idee der Steuer für die dieselbe verwirklichende Thätigkeit des Staats nennen müssen.

Wir bezeichnen diese Principien am einfachsten als das wirthschaftliche, das finanzielle und das staatswirthschaftliche Princip derselben.

I. Das wirthschaftliche Princip aller Steuer beruht darauf, daß die Gemeinschaft wie ihre persönliche Gestalt, der Staat, an und für sich gegeben und damit an keine meßbare Dauer gebunden sind. Mithin sind auch ihre Bedürfnisse an sich ohne materielle Grenzen, weder in der Zeit noch im Maße. Für die Befriedigung dieser Bedürfnisse aber sorgt bei der Steuer der Staat dadurch, daß er aus dem wirthschaftlichen Leben des Einzelnen so viel für sich fordert, als er gebraucht. Das, was der Staat zu dem Ende nimmt, muß mithin gleichartig sein mit dem, wofür es gefordert wird. Nun aber liegen in dieser Einzelwirthschaft zwei Momente, welche in Beziehung auf die Steuer wesentlich verschieden und welche daher von der Finanzwissenschaft, wenn auch nur von dem Standpunkt der Steuer, zu betrachten sind. Das eine dieser Elemente ist in Begriff und Wirklichkeit ein begrenztes. Wir fassen es zusammen in dem Ausdruck des Kapitals, ohne hier auf die Unterscheidung von Güterkapital, persönlichem Kapital und Werthkapital weiter einzugehen. Aber jedes Kapital ist als Einzelkapital ein endliches. Das zweite Element ist der aus dem Kapital in irgendeiner Weise entspringende Erwerb. Auch hier lassen wir alle Formen des Erwerbs beiseite und fassen sie dadurch in Eins zusammen, daß wir ihr Gesammtergebniß für die Einzelwirthschaft auf die gemeinschaftliche Einheit des Geldes reduciren. Der Erwerb in Geld ausgedrückt ist das Einkommen. Das Einkommen ist das an sich unbegrenzte Element der Einzelwirthschaft und daher auch nicht objectiv an Dauer und Maß gebunden. Allein es wird bedingt durch das Kapital, und — man wird uns hier weiteres Eingehen erlassen — strebt daher beständig, seine eigene Bedingung, eben dieses Kapital, wieder zu erzeugen. Den Proceß, durch den das geschieht, nennen wir die Kapitalbildung. Kapital, Einkommen und Kapitalbildung sind daher organische Grundbegriffe der Wirthschaft, das heißt, wo eins derselben aufhört, geht auch die ganze Wirthschaft zu Grunde.

Aus dieser organischen Auffassung der Einzelwirthschaft folgen nun die drei Gegensätze, welche das wirthschaftliche Princip der Steuer bilden.

Indem nämlich die Steuer für das an sich unmeßbare und ewig wechselnde Bedürfniß des Staats bestimmt ist, darf sie

niemals dasjenige treffen, was in der Einzelwirthschaft als ein objectiv Begrenztes und Gemessenes da ist, weil sie, indem sie einen Theil dieses Elements für sich nimmt, damit zunächst die Summe desselben verzehren und damit zugleich den Proceß der Neubildung desselben durch Einkommen und Kapitalbildung langsam vernichten würde. Damit aber würde sie mit der Einzelwirthschaft ihre eigene Quelle und damit so Staat und Gemeinschaft zugleich vernichten. Die Consequenz oder der erste wirthschaftliche Grundsatz für alle Steuer muß es daher sein, daß sie niemals das Kapital angreifen darf. Dem Kapital gegenüber aber ist das Einkommen, das man allerdings mit Hermann anatomisiren kann, das aber stets nur der schaffenden und damit an sich unbegrenzten und ebendeshalb wechselnden Productivkraft der Individualität entspricht, und dessen zweites Element neben dem eigenen Kapital ja eben die Wechselwirkung mit der Gemeinschaft ist, dasjenige was, indem es sich selber erzeugt, das Dauernde in aller Wirthschaft bleibt, da es vorhanden sein muß auch ohne Kapital. Die Steuer mit ihrem Wesen und ihrer Bestimmung kann sich daher nur an dieses zweite Element in aller Wirthschaft wenden, und von ihm einen Theil dessen zurückfordern, was dasselbe eben vermöge seiner Wechselwirkung mit der Gemeinschaft regelmäßig und immer aufs neue bildet, das ist das Einkommen. Das zweite große wirthschaftliche Princip aller Steuer ist es daher, daß jede Steuer, möge sie sonst Namen und Form haben, welche sie wolle, nur eine Steuer auf das Einkommen sein kann. Jede Steuer ist eine Einkommensteuer. Eine Leistung, die nicht vom Einkommen gefordert wird, ist allerdings auch eine Leistung an den Staat, aber sie ist keine Steuer mehr. Es verwirrt alle Begriffe, hier noch von Steuern zu sprechen. Endlich aber, da aus dem Einkommen die Kapitalbildung entspringt, das dadurch gebildete Kapital aber wieder Einkommen und damit die Quelle der Steuer erzeugt und vermehrt, darf die Steuer nie so groß sein, daß sie das Einkommen bis zu dem Grade aufzehrt, wo dasselbe seine kapitalbildende Kraft verliert. Das sind die drei Grundsätze des wirthschaftlichen Princips für alle Steuer.

Wie sich nun diese Principien für die Gesetzgebung des Steuerwesens zu den obersten leitenden Grundsätzen der Allge-

meinheit und der Gleichheit der Steuer gegenüber der Verschiedenheit der Kräfte und der Größe des Einkommens der Einzelwirthschaft verhalten, wird in dem allgemeinen Theile der Steuerlehre dargelegt.

II. Das finanzielle Princip der Steuer entsteht nun da, wo die nach dem wirthschaftlichen Princip geforderte Steuer als Gesammteinnahme des Staats dem Gesammtbedürfnisse desselben gegenübergestellt und damit das Gleichgewicht beider gesucht wird. Dasselbe ist nichts als die Anwendung der allgemeinen auf Geld zurückgeführten Grundsätze der Finanzwirthschaft überhaupt auf das Steuerwesen des Staats. Es enthält zuerst den Grundsatz, daß der Staat niemals mehr an Steuern aus der kapitalbildenden Einzelwirthschaft fordern darf, als das Gesammtbedürfniß wirklich gebraucht; der zweite Grundsatz ist der, daß der Proceß, durch welchen der Einzelne einen Theil seines Einkommens dem Staate übergibt, mit so wenig Aufwand an Zeit und Arbeitskraft geordnet werden muß, als das wirthschaftlich möglich ist; der dritte ist der, daß der Staat für das durch die Steuer bei ihm eingegangene Geldkapital bis zu seiner Verwendung als Ausgabe so viel als möglich eine Verwerthung zu suchen hat. Das ist die Gesammtheit der finanziellen Principien für alles Steuerwesen.

Wie nun der erste dieser finanziellen Steuergrundsätze durch die Finanzverfassung in der Budgetbildung zum Ausdruck gelangt, der dritte dagegen in der Geldverwaltung des Staatshaushalts, ist bereits gesagt, da diese Grundsätze auch für alle andern als die Steuereinnahmen gelten. Dagegen erscheint der obige zweite Grundsatz als das einheitliche Princip für die Erhebung der Steuern gegenüber den sehr verschiedenen Formen derselben in der Steuerlehre bei allen einzelnen Steuern.

III. Das staatswirthschaftliche Princip der Steuer ist nun dasjenige, in welchem die Steuerlehr weit über die Steuer hinausgeht und die große lebendige Verbindung der letztern mit dem gesammten Steuerleben wiederfindet. Wir nennen dasselbe kurz das Princip der Reproductivität des Steuerwesens, und es ist der Mühe werth, dasselbe gegenüber der gewöhnlichen Behandlung, welche die Steuer mit der Steuer abschließt, ernstlich zu betonen.

Wir dürfen nun hier das Wesen und den Begriff der Staatswirthschaft in ihrer Verschiedenheit von dem der Finanzwirthschaft als gegeben annehmen. Das, warum es sich an dieser Stelle neben dem was früher gesagt worden ist, allein noch handeln kann, ist speciell das Verhältniß jenes staatswirthschaftlichen Princips, nach welchem das Maß auch der wirthschaftlichen Kraft und der Entwickelung des Einzelnen zugleich das Maß der Kraft und der Entwickelung des Staats ist, zum Steuerwesen des Staats.

Denn hier ist der Punkt, wo sich gerade diese Staatswirthschaft in ihrem wahren Verhältniß zu demjenigen zeigt, was wir die Verwaltung des Staats genannt haben.

In der That nämlich gibt zwar die Steuer der Einzelwirthschaft dem Staate die erst durch sie unendliche Bedingung seiner wirthschaftlichen Existenz; aber wäre der Kreislauf seines Güterlebens mit dem Empfangen dieser Steuer abgeschlossen, so wäre derselbe Staat wieder von dem Einzelnen abhängig. Vielleicht nicht von seiner Willkür oder Kraft; denn schließlich ist der Staat der Allgewaltige, zu nehmen, wo er etwas findet. Gewiß aber ist es klar, daß die Voraussetzung dafür, daß er etwas zu nehmen finde, darin besteht, daß die Einzelwirthschaft selbst etwas habe. Dieses Haben und Erwerben der Einzelwirthschaft aber hat seinerseits wieder Bedingungen, welche für jeden vorhanden sein *müssen*, um zum Erwerbe zu gelangen. Will der Staat daher in der wirklichen Steuer nicht blos seine begriffliche, sondern auch seine wirkliche wirthschaftliche Kraft und Freiheit wiederfinden, so genügt es ihm jetzt nicht mehr, blos die höchste Gewalt zu besitzen und auszuüben. Er muß dieselbe auch verwenden, eben um jene Bedingungen herzustellen, welche die absoluten Voraussetzungen der wirthschaftlichen Kraft bilden, aus welcher ihm die Steuer selbst zufließt. Diese wirthschaftliche Kraft der Einzelnen, welche die reine Volkswirthschaftslehre in ihren Gesetzen und Erscheinungen zu formuliren weiß, heißt nun, insofern aus ihr eben jene Steuer des Staats und damit wieder die wirthschaftliche Kraft des letztern selbst fließt, die *Steuerkraft*. Sie ist die als Kapitalbildung jedes Einzelnen sich bethätigende Resultante *aller* im Güterleben liegenden Bedingungen der persönlichen Entwickelung. Unter diesen sind

nun die Leistungen der Staatsgewalt für die Voraussetzungen des individuellen Fortschritts das Wesentlichste. Die Gesammtheit dieser Leistungen, ihrer Begriffe, Ordnungen und Regeln fassen wir zusammen in dem Begriffe der Verwaltung. Ebendiese Verwaltung ist es, die als Bethätigung der höchsten Aufgabe der Staatsidee jene Unendlichkeit des wirthschaftlichen Bedürfnisses des Staats erzeugt. Die Voraussetzung der Befriedigung des letztern aber ist die Steuerkraft des Volks und sein Kapitalbildungsproceß. Will daher der Staat für seine Verwaltung die wirthschaftlichen Mittel durch das Steuerwesen empfangen, so muß er wiederum durch seine Verwaltung die Bedingung eben jener Steuerkraft des Volks herzustellen wissen, aus der das Steuerwesen entfließt. Und damit entsteht jener organische Kreislauf im innersten Leben des Staats, den das unmittelbare Gefühl der Völker immer empfunden, den aber erst jetzt die Wissenschaft zu formuliren gewußt hat: die Steuerkraft soll die Steuer, die Steuer die Verwaltung, die Verwaltung aber wieder die Steuerkraft erzeugen. Diesen Kreislauf nennen wir einen organischen, weil jedes seiner Momente das andere bedingt, sodaß wenn eins derselben wegfällt, die andern mit ihm zugleich verschwinden. Und ebendieses Wesen des Organischen in der Bewegung dieses Gebiets der Staatseinnahme ist es, welche allein uns fähig macht, aus der formalen Steuerlehre eine Wissenschaft der Steuern zu bilden, die wiederum, indem sie Wesen und Leben des Staats zum Grunde legt, sich zu einem inwohnenden Gebiete der Staatswissenschaft erhebt.

Wir sagen demnach, daß der Werth jedes Steuerwesens vom höchsten Standpunkte der Staatswissenschaft niemals in dem Betrage oder der Höhe der Steuern liege, sondern in der kapitalbildenden Kraft derselben, welche sie durch ihre Verwendung in der Verwaltung für die Steuerkraft des Staatsbürgers, und durch diese für die wirthschaftliche Kraft des Staats selber empfängt.

Es ergibt sich daraus, daß jede Steuer staatswirthschaftlich die in ihrem innersten Wesen liegende Bestimmung hat, vermöge der Verwaltung als Element der Kapitalbildung zu dem Einzelnen zurückzukehren, der sie gezahlt hat, daß sie in dem Grade

richtiger und berechtigter ist, in welchem sie dies besser und schneller vermag, und daß sie in dem Augenblicke falsch wird, wo sie durch die Mängel in der Verwaltung diese Fähigkeit verliert. Wenn man daher sagen wird, daß der finanzielle Werth jedes Steuerwesens durch die Summe von Gütern gemessen werden kann, welche ihrem Geldbetrage entspricht, so wird der zweite Satze der sein, daß der wahre Werth aller Steuern in dem volkswirthschaftlichen Werthe der Verwaltung liegt, für welche dieselbe die Bedingung bildet. Es gibt daher überhaupt keine Beurtheilung des Werthes eines Steuerwesens als eines blos finanziellen Systems oder einer blos wirthschaftlichen Leistung, sondern dieser Werth liegt stets in dem der Verwaltung des Staatslebens, und erst in dieser höhern Beziehung auf die Verwaltung erscheint der staatswissenschaftliche Standpunkt für das Verständniß der Steuern. In Beziehung auf die strengen Begriffe des Güterlebens sagen wir demnach, daß jede Steuer ihrer wahren Bestimmung nach eine reproductive sein und mindestens so viel erzeugen soll, als sie selber beträgt; daß aber diese Reproductivität der Steuern die absolute Bedingung der Steuerkraft, damit der Steuer selbst, und damit des Staatslebens ist und bleiben wird, indem jeder Staat für seine Angehörigen und damit auch für sich durch seine Verwaltung seine Steuern, das ist: durch die höchste Bethätigung seiner edelsten Kräfte die materiellen Bedingungen seiner höchsten Entwickelung sich selber wiedererzeuge.

Gerade darin aber liegt nun zugleich das, was nicht blos über den Begriff der Steuer an sich, sondern auch über das jedesmalige Maß derselben hinausgeht. Ebenjene Bedürfnisse der Verwaltung sind an sich unendlich, und unermüdlich ist die Kraft, mit welcher sie sich in tausend Formen im wirklichen Staatsleben geltend machen. Diese ihre innere Berechtigung ist es aber zugleich, welche sie gegen das oben dargestellte wirthschaftliche Princip des Steuerwesens gleichgültig macht, und sie beständig die Grenzen überschreiten lehrt, welche das letztere ihnen unerbittlich ziehen muß. Hier ist es, wo jener Kampf der Verwaltung mit dem Finanzwesen sich bewegt, den wir früher ganz allgemein bezeichnet haben, und der naturgemäß vor allem auf dem Gebiete der Steuer alljährlich ausgefochten wird, der

Kampf des Staatseinkommens mit dem Einzeleinkommen oder höher aufgefaßt der Kampf der allgemeinen Entwickelung mit der Selbständigkeit der individuellen, welche erstere hier gegenüber dem Drange und dem Streben der individuellen Kapitalbildung als Forderung nach einer beständig wachsenden Steuer zur Erscheinung gelangt. Das Wort, welches in der praktischen Steuerlehre diesen tiefen, nie ruhenden Gegensatz bezeichnet, ist die Höhe der Steuer, das Gesetz aber, das die Bewegung der letztern beherrscht, ist das, daß in dem Maße, in welchem die Staatsidee ihre Functionen in vollkommener Weise vollzieht, der Betrag der Steuer der Einzelnen wachsen muß, oder das Gesetz der beständigen Erhöhung der Steuer des Einzelnen an die Gemeinschaft. Wir haben dasselbe schon im ersten Bande entwickelt, speciell in Beziehung auf die sociale Frage. Wir wiederholen das nicht. Allein wir wiederholen den Satz, daß diese beständige Steigerung aller Steuern, der wirthschaftliche Ausdruck des Lebensgesetzes aller Entwickelung des Ganzen, nicht blos an und für sich, sondern selbst für die an sich souveräne Gesetzgebung des Staats im Steuerwesen ihren Gegensatz und ihre Begrenzung findet in dem wirthschaftlichen Princip. Indem sich nun auf diese Weise dieser Kampf zugleich praktisch und wissenschaftlich formulirt, entstehen die beiden großen Gebiete des staatswirthschaftlichen Steuerprincips, die beiden Kategorien der Steuerreform, welche wesentlich den einzelnen Steuern und ihrer Ordnung angehört, und der Steuerpolitik, welche das Steuerwesen als ein Ganzes in seinem Verhältniß zur Volkswirthschaft zum Bewußtsein der Steuergesetzgebung zu bringen hat.

Das nun sind die im Wesen der Steuer liegenden drei großen Principien, welche die Steuergesetzgebung des Staats verwirklichen soll. Auch hier steht er mit seiner Souveränetät jenen Grundsätzen gegenüber, die er nicht ändern kann. Allein das Bedürfniß des Staats einerseits und die Vorstellung von seiner Allmacht andererseits haben bewirkt, daß die in jenen Principien liegenden Beschränkungen der Steuergewalt des Staats nur sehr langsam von dem letztern anerkannt sind, und daß wir in der That erst jetzt ein wahres Steuersystem haben. Die Geschichte des Steuerwesens ist daher ein wesentlicher Theil

der Geschichte des Kampfes der Staatsidee mit den gesellschaftlichen Rechten und Interessen; in ihr hat dann wieder jede einzelne Steuer ihre eigene, in hohem Grade lehrreiche Geschichte; und so wird vielleicht gerade für das Steuerwesen diese Geschichte in ihren Grundzügen die beste Erklärerin des Systems, das wir heute besitzen.

Elemente der Geschichte der Steuern.

Wenn wir hier von einer Geschichte der Steuern reden, so kann es sich wol nur darum handeln, die Elemente desjenigen historischen Processes zu bezeichnen, vermöge dessen die Steuer speciell in dem obigen Sinne als ein ganz specifischer Theil der Entwickelung des Staatslebens auftritt. Der Charakter der Geschichte des Finanzwesens im Ganzen ist bereits früher (Bd. 1) aufgestellt. Dieselbe zeigt uns, auf welche Weise langsam und unter heftigen Kämpfen die beiden Factoren des wirthschaftlichen Staatslebens, das Sonderrecht der Einzelnen im Volke, das die Berechtigung des Staats auf dem Gebiete der Wirthschaft noch gar nicht anerkennt, und die Einheit des gesammten staatlichen Lebens, welche im Königthume liegt, sich allmählich verschmelzen und ein großes Finanzwesen des einheitlichen Staats schaffen. Wir haben gesehen, wie sich dieser historische Proceß in drei großen Epochen vollzieht. In der ersten stehen noch die öffentlich-wirthschaftlichen Verhältnisse der freien Einzelnen und des selbständigen Königthums einander fast vollkommen fremd gegenüber; kein Einzelner hat außer seinen persönlichen Leistungen in Theilnahme an Heeresaufgebot und Rechtspflege eine wirthschaftliche Verpflichtung gegen die Staatseinheit, und diese wiederum, wirthschaftlich vertreten in dem Dominium Principis und den Regalien, empfängt weder von der Gemeinschaft etwas, noch gibt sie ihr das Recht, auf das Staatseigenthum, das als persönliches Eigenthum des Souveräns auftritt, irgendeinen Einfluß zu üben. Es ist das Princip der ursprünglichen Wirthschaft der Geschlechterordnung, das dann, als aus den Geschlechtern Stände und Körperschaften werden, auf Grundlage des ständischen Grundbesitzes zur an sich in ganz Europa gleichartigen Wirthschaftsordnung der ständischen Zeit wird, deren

Basis, wie wir gesehen, das große Princip des gesammten Staatsrechts, das Princip der Grundherrlichkeit wird. In dieser Selbstständigkeit der Grundherrlichkeit ist es dann nur Eins, was noch die Idee der Einheit der letztern und des Staats zum Ausdruck bringt, und das ist das Lehnswesen, das sich alsbald zum Rechtssystem des Lehnsrechts ausbildet, auf welchem alle Bewegungen des Mittelalters beruhen. Gerade dieses Princip ist es nun, das seinerseits den ersten Schritt zur Herstellung einer einheitlichen Staatswirthschaft in den Steuerbewilligungen des ständischen Grundherrn für das Königthum thut, aus dem sich dann seit dem 16. Jahrhundert die Grundlage der zweiten großen Epoche, die des königlichen Finanzwesens des neuen einheitlichen Staats, bildet. In dieser Epoche wird dann das Princip der absoluten Monarchie der Träger des zwar nunmehr einheitlichen, dabei aber auch absoluten Finanzwesens des souveränen Königthums, das dann allerdings einerseits die Grundlagen der Ordnung des Finanzwesens als einer einheitlichen Wirthschaft des Staatslebens herstellt, andererseits aber auch durch die absolute Gewalt des Königs diese Ordnung wieder je nach der Individualität des Herrschers bald untergräbt, bald geradezu vernichtet, bis in der dritten großen Epoche des 19. Jahrhunderts an die Stelle der souveränen Gewalt des Landesherrn die Volksvertretung und mit ihr das verfassungsmäßige Finanzwesen mit seiner Anerkennung der staatswirthschaftlichen obersten Principien für die wirthschaftliche Verwaltung des Staatshaushalts hineintritt. Wie sich diese Epochen nun in demjenigen abspiegeln, was wir die Finanzverfassung und das Entstehen der staatswirthschaftlichen Gesetzgebung im Budget genannt haben, ist früher charakterisirt. Auf dieser allgemeinen Grundlage aber ist es, auf welcher nun die eigentliche Steuer ihre Bedeutung und ihre große historische Function empfängt.

Denn es ist klar, daß man von diesem Standpunkte aus von zwei Geschichten der Steuern sprechen muß. Die eine ist die Geschichte dessen, was wir schon hier das Steuersystem nennen dürfen, die zweite dagegen ist die Geschichte der Idee der Steuer, desjenigen stillen, aber gewaltigen Processes, der einerseits die verfassungs-, und andererseits die verwaltungsbildende Gewalt des Steuerwesens enthält. Es ist nicht

richtig, diese Factoren als etwas zu betrachten, das außerhalb der Weltgeschichte gleichsam seinen eigenen Weg geht, etwa wie eine Fachwissenschaft neben der Philosophie dazustehen und sich zu bewegen scheint. Sie sind historische Mächte ersten Ranges, und mag es auch noch ein Jahrhundert dauern bis der Geschichtschreiber zu ihnen herabsteigt, sie sind gewaltig genug, ihn allmählich zu zwingen, sie in ihrer geschichtlichen Function anzuerkennen. Aber das wird allerdings erst dann sich vollziehen, wenn die Finanzwissenschaft selbst über ihre fachmäßigen Kategorien hinausgeht und sich als Theil des großen Gesammtlebens selbst als ein lebendiges verstehen lernt. Dieser Zeit gehen wir mit raschem Schritte entgegen, und jede Behandlung der Finanzwissenschaft soll dafür das Ihrige thun.

Dabei nun ist es gerade im Anfang einer solchen Bewegung von doppeltem Werthe, jenes so tiefeingreifende Verhältniß der Steuer zur Entwickelung von Staat und Staatenbildung zunächst in kurze und feste Kategorien zu fassen. Sie werden zwar nie die Sache selbst sein, wohl aber den Maßstab für ihr Verständniß im Ganzen bieten.

Aus allem, was wir bisher dargelegt, geht nämlich zuerst der Satz hervor, daß die Steuer nicht blos naturgemäß die materielle Hauptgrundlage des Staatsfinanzwesens bildet, sondern daß sie es ist, auf der sich überhaupt erst eine Staatswirthschaft entwickeln kann. Erst das, was im Steuerwesen geschieht, entscheidet über das Finanzwesen in Verfassung und Verwaltung; erst mit dem erstern, und nicht blos mit der Staatsgewalt, entsteht und bildet sich das letztere. Es ist zweitens klar, daß wesentlich mit der Steuer — nicht mit der allgemeinen Leistung an den Staat — sich der Sieg des Staatsbürgerthums über die ständische Grundherrlichkeit begründet, gleichviel ob mit oder gegen den Willen des Landesherrn. Es ist drittens unzweifelhaft, daß die im Wesen der Dinge liegende Gegenseitigkeit zwischen öffentlichen Einnahmen und Staatsverwaltung niemals blos durch Maß und Art der erstern, sondern erst durch das Steuerwesen den Völkern zum Bewußtsein kommt, und daß die Entwickelungsgeschichte von Budget und Finanzverfassung vor allem auf Grundlage der Steuern dieses Bewußtsein zur Geltung bringt und die in der Budgetbildung und dem Budgetrecht seinen positiven,

öffentlich=rechtlichen Ausdruck gibt. Diese Gedanken sind es, welche den eigentlichen Inhalt der Geschichte der Steuern im Ganzen bilden. In dem ersten wird die Steuer der finanzielle Ausdruck der einheitlichen Staatsidee, in dem zweiten wird sie das Hauptgebiet der Geltung der staatsbürgerlichen Freiheit innerhalb der Einheit der erstern, in der dritten beginnt sie mitten in der innigen Verbindung mit der Idee der Verwaltung ihre schwere Aufgabe zu präcisiren, das Maß in das an sich unmeßbare Gebiet der letztern hineinzutragen. Und schließlich erscheint gerade das gegenüber dem Staatssocialismus, in welchem sich jene Unendlichkeit der arbeitenden Staatsidee zu verkörpern trachtet, als die schwerste Aufgabe des Steuerwesens; denn hier wird gerade in die Steuer der praktische Boden für das Princip und die Erhaltung desjenigen gelegt, was den Anfang und das Ende aller Staatswissenschaft bildet, der selbständigen individuellen Persönlichkeit.

Die Geschichte der Steuern in diesem Sinne hat nun die Geschichte des Staatsfinanzwesens vorauszusetzen, und darf nicht wiederholen, was in dieser gesagt ward. Dabei ist es allerdings wahr, daß wir einer solchen Geschichte noch entbehren, und daß uns selbst das Material derselben noch vielfach, beinahe gänzlich fehlt. Allein dennoch liegt in dem Obigen dasjenige, was wenigstens für die allgemeine Auffassung derselben an dieser Stelle genügen dürfte.

Denn wenn wir das ganze Steuerwesen in dieser seiner Identität mit dem Entwickelungsgange der arbeitenden Staatsidee auffassen, so wird es allerdings stets die erste Aufgabe sein, das jedesmal geltende System für die Leistungen der Einzelnen an die selbständige Staatsgewalt historisch aufzustellen; und es ist keinem Zweifel mehr unterworfen, daß wir hier neben der Individualität der einzelnen Staaten jene große, auf der Geschichte der Gesellschaft beruhende Gleichartigkeit der letztern wieder als dasjenige zur Anschauung bringen, was wir die Geschichte des europäischen Steuerwesens nennen müssen. Denn durch alle diese verschiedenen Formen des letztern geht wieder eine gleichfalls gemeinsame Bewegung hindurch, welche in ihrer Gleichartigkeit die Trägerin der Entwickelung des Steuerwesens in seiner heutigen freien, verfassungsmäßigen Gestalt ist. Und indem wir nun als

unsere Hauptaufgabe die Darstellung gerade der letztern betrachten, müssen wir uns darauf beschränken, wenigstens dasjenige zu charakterisiren, was wir als die entscheidenden Momente gerade in diesem Gebiete der Geschichte des Steuerwesens als den europäischen Proceß derselben anerkennen müssen. Die weitere Ausführung muß dann eingehenden Arbeiten überlassen werden.

Es ist dabei nun gewiß richtig, die obigen drei Epochen zum Grunde zu legen.

Erste Epoche. Die Zeit der Geschlechter- und Ständeordnung bis zum Entstehen der Steuerhoheit.

Die Geschichte der Finanzwissenschaft hat das Recht, die Bekanntschaft mit der Rechtsgeschichte vorauszusetzen. Die letztere aber beruht in ganz Deutschland darauf, daß der einzelne freie Mann seinen Grund und Boden von der Gemeinschaft empfängt, um vermöge desselben die Bedingungen der einzigen großen Leistungen zu besitzen, welche die Gemeinschaft noch von ihm fordert, den öffentlichen Dienst in Heer- und Gerichtswesen. Von einer andern Leistung ist noch gar keine Rede. Wohl aber steht gleich anfangs neben derselben, aber noch ganz ohne Zusammenhang mit ihr, eine zweite Gruppe. Es ist die Leistung der unterworfenen Besitzer in den eroberten Gebieten an die Herren des Landes. Diese kann nicht in Waffen- und Gerichtsdienst gegeben werden; hier bleibt nichts übrig, als die Dienstbarkeit in der Form von Tributzahlungen einzufordern. Damit entsteht der Gedanke der diese ganze Zeit beherrscht, daß die Zahlungen in Geld an irgendeinen Grundherrn das Zeichen der ursprünglichen Unfreiheit sind. In diesem Sinne hat die erste Epoche der eigentlichen Geschlechterordnung die Zahlungspflicht und die Unfreiheit identificirt, und dieses Princip erhält sich in vielfacher Form bis zum 19. Jahrhundert. Allein der innere Entwickelungsgang von der Geschlechter- zur ständischen Ordnung fügt alsbald ein zweites Moment hinzu. Auf den eroberten Grundherrlichkeiten sitzen nicht blos die ursprünglich Unfreien, sondern mit der Auflösung des Karolingischen Reiches beginnt in ganz Europa der Proceß, durch welchen diese Grundherrlichkeiten einerseits fast souverän werden, andererseits aber auch den



bisher freien Bauernstand unfrei machen, und so die Unfreien und Altfreien dem Grundherrn gegenüber gemeinsam unterwerfen. Den Ausdruck dafür bildet dann die Pflicht aller Insassen einer Grundherrlichkeit, dem Grundherrn je nach dem Grade der Freiheit eine größere oder geringere Abgabe zu leisten, und diese Pflicht hat dann eine doppelte Form. Sie wird entweder erfüllt durch Arbeit oder durch landwirthschaftliche Producte, die Frone oder die Zehnten. Die ursprünglich Unfreien sind dabei dem Willen des Grundherrn in Art und Maß ihrer Leistungen und Abgaben vollkommen unterworfen; sie müssen, da er sie von ihrem verliehenen Besitz fortjagen kann wann er will, (wie es in England hieß tenants at will), jede Abgabe absolut nach der Willkür der Herren leisten; eine solche Leistung hieß in Frankreich die taille, und der ganz Unfreie war daher taillable à volonté, oder de haut en bas, in Deutschland wird das als die „un emessene Frone" bezeichnet. Neben dieser großen europäischen Gruppe der ungemessen Belasteten steht nun innerhalb der jurisdictio der Grundherren die zweite, welche aus den ursprünglich freien Besitzern besteht, die auf Grundlage irgendeiner vertragsmäßigen Leistung den Schutz des Grundherrn genießen, dafür aber ihm und seiner Gerichtsbarkeit „Unterthanen" geworden sind. Die Leistung dieser zweiten Gruppe, der eigentlichen Bauern, war dann öffentlich-rechtlich festgesetzt, in England meist durch eine bestimmte Urkunde (the will), weshalb diese Besitzer sich von denselben eine Abschrift geben ließen, (die copy) und die darum die copyholders hießen. Auf dem ganzen Continent wurden diese Leistungen meistens als ein wesentlicher Theil des Landrechts betrachtet, und aus ihren Aufzeichnungen ging dann seit dem 14. Jahrh. der Hauptinhalt der Landrechte unter verschiedenen Namen (Bauernsprachen, Taidinge), in Frankreich die Coutumes seit dem 15. Jahrhundert hervor. Eine große, aber sich langsam vermindernde dritte Gruppe waren endlich die ganz frei gebliebenen Bauern, die freeholders in England, die eigentlichen Bauern namentlich im Norden Deutschlands, die dann auch nach ältestem Recht ihre eigene Gerichtsbarkeit behielten, die „Dinge" in den Elbgebieten, wie die alten Loddings (Lüete-Dinge) und Gödings (Gaudinge) in Holstein, zu welchen die Bauern durch Herumsendung des „Dingstockes"

zusammenberufen wurden. Mitten unter solchen Bauernstellen lag dann der Herrenhof, der Allod des Herrn, die Burg, mit ihrem eigenen Grundbesitz, dem Erbe des Grundherrn, der natürlich niemandem zahlungspflichtig war. So war jede Grundherrlichkeit ein kleines, auf einem festgeschlossenen Territorium beruhendes Finanzwesen, eine Körperschaft mit Gerichtsbarkeit und daher eine jurisdictio genannt, in welcher der Besitzer aus verschiedenen Rechtstiteln dem Grundherrn zahlte und leistete, während der letztere für sein Allod gänzlich abgabenfrei war. Dieser Grundherr konnte nun wieder ein Adeliger, Geistlicher, oder eine Stadt sein; die Gesammtheit derselben bildete den Landtag, die einzelne Klasse den Stand, und so entstand die ständische Körperschaft als die Genossenschaft der verschiedenen Grundherren, in welcher aber kein Einzelner mit seinem Besitz und seinen Einkünften aus seinen bäuerlichen Verhältnissen dieser Genossenschaft des Landtags in irgendeiner Weise unterworfen war. Alle Einnahmen und Ausgaben jeder dieser Grundherrlichkeiten erscheinen vielmehr als persönliches Privateigenthum jedes Grundherrn; der Landtag selbst ist noch nirgends ein finanzieller Körper. Ob man nun schon in dieser Zeit das Wort Steuer gebraucht haben mag oder nicht, wird wol unentschieden bleiben; gewiß ist nur, daß jede Beziehung zur Einheit und dem Rechte des Staats fehlte, und daß es mithin damals noch nichts gab, was wir als „Steuer" bezeichnen dürfen, da weder das Maß, noch die Art, noch die Vertheilung der Lasten und Abgaben mit der Idee der Staatsgewalt irgendetwas zu thun hatte, sondern einzig und allein auf den Rechtsverhältnissen des feudalen Grundbesitzes beruhte. Und so erklärt es sich, daß, während diese ganze Epoche noch gar nicht von einer Steuer redet, die allmählich entstehende Jurisprudenz der Grundherrlichkeit (jurisdictio) noch ausschließlich die Finanzwissenschaft jener ganzen Epoche vertritt.

Dennoch enthält diese Epoche bereits bestimmte Momente, welche die eigentliche Steuer vorbereiten. Der Staat ist bereits in seinen ersten, höchst unfertigen Anfängen im Königthum da, dessen Finanzwesen aber, wie wir gesehen, in den Domänen und Regalien formell noch ganz den Charakter eines Privateigenthums des Landesherrn besitzt, und daher von dem der Grundherrlichkeit ebenso bestimmt geschieden ist als ein Eigen-

thum von dem andern. Allein dennoch beginnen schon hier die Vorstellungen von der Pflicht zu öffentlichen Leistungen von Grundbesitz und Privatrecht sich abzulösen, und die Verpflichtung des Einzelnen gegen die im Königthum vertretene Gemeinschaft schloß sich nicht mehr einfach an seinen Grundbesitz, sondern an Factoren, welche über das Wesen des Privatrechts hinausgehen und ein öffentliches Recht zu bilden beginnen. Das nun geschieht auf zwei Punkten, die, voneinander ganz unabhängig, dennoch im Laufe der folgenden Jahrhunderte zusammenwirkend die Grundlage nicht blos des staatlichen Finanzwesens, sondern speciell des Steuerwesens werden. Die erste dieser Grundlagen ist die entstehende Finanzwirthschaft in den Rechnungskammern der Landesherren, in welcher sich allmählich das System der directen Steuern dadurch ausbildet, daß auf der zum Theil sogar rechtlichen Basis der Lehnshoheit sich die freie sogenannte Steuerbewilligung der Landtage an die landesherrliche Kasse ausbildet; die zweite ist die städtische Verwaltung, welche die ersten indirecten Steuern auf Einfuhr der Nahrungsmittel in die Stadt als Thorsteuer, Getränkesteuer und anderes hervorruft, während das System der Regalien daneben allerdings eine große Einnahme des Landesherrn bildet, aber noch gar nichts mit der Steuer zu thun hat. Denn, und hier fängt das formale Element der Steuern an, die Bewilligung von Subsidien oder Geschenken an das Staatsoberhaupt, sowie die städtischen indirecten Besteuerungen haben gegenüber der Lehnspflicht des Vasallen wie der Abgaben der Grundangehörigen das gemein, daß ihren Rechtstitel nicht mehr der Grundbesitz und seine Abhängigkeit, sondern die freien Beschlüsse einerseits der Grundherren, andererseits der städtischen Verwaltung bilden. Diese freien Beschlüsse erzeugen nun ein erstes allgemeines Recht der öffentlichen Einnahmen, das in Object und Maß schon von dem Willen der Gemeinschaft abhängt, und der erste formale Schritt zu einem eigentlichen Steuerwesen ist damit gethan.

In diesen Beschlüssen liegt nun aber zugleich schon etwas anderes; ihr tieferes Motiv ist nämlich doch nicht mehr das Recht des Privateigenthums, von seinem Einkommen etwas herzugeben oder zu verweigern, sondern in ihm ist bereits die noch unklare Erkenntniß lebendig, daß die große Gemeinschaft des Volks-

lebens, vertreten durch den Staat, ein, wenn auch noch undefinirtes Recht auf eine Leistung des Einzelnen an den letztern auf jedem Punkte des Gesammtlebens in Anspruch nehmen dürfe. Dieses Gefühl aber geht gleich bei seinem Entstehen weit über die starre Grenze des Einzelrechts hinaus; es wird sich bewußt, daß es einen ganz andern Boden habe als das ganze Gebiet der grundherrlichen Lasten und Rechte, zugleich aber empfindet es dabei, daß für diese Verpflichtung eigentlich gar. keine objective Grenze gegeben ist. Und damit entsteht das, was die letzte Zeit dieser Epoche charakterisirt. Das erste jener Momente läßt sie gegen das Begehren des Staats auf jene Einnahmen nicht zum offenen Widerstande kommen; das zweite aber macht es natürlich, daß der grundherrliche Besitz sich dieser neuen Gewalt allenthalben zu erwehren sucht. Allein die stille Macht der Staatsidee, dunkel in dem Bewußtsein der Völker schlummernd, sucht und findet nun auch hier ihren staatsrechtlichen Ausdruck in dem Studium der Alten Welt; es ist die altrömische „Majestas" der Gemeinschaft, die dann in ihrer Anwendung auf den einzelnen Landesherrn zum neuen Rechtsbegriff der „Souveränetät" neben dem der Suzeränetät wird, welche letztere nur noch das oberste Grundherrlichkeitsrecht des Lehnsherrn bedeutet. Jene Majestas nun beginnt sofort, sich und ihr Recht an die Spitze aller Lebensverhältnisse zu stellen, welche das neuentstehende Leben der Gemeinschaft in sich entwickelt, und wird damit für alle zu dem Rechte, jedes einzelne Recht dem höchsten Willen im Namen der Gemeinschaft zu unterwerfen, ohne wie in den bisherigen Jahrhunderten sich auf den Grundbesitz und seine ständische Ordnung zu berufen. Ein solches Recht empfängt damit den Namen und Begriff der Hoheit des Staats. Diese Hoheit erfaßte nun mit ihrem scheinbar abstracten Rechtstitel alsbald in höchst concreter Weise auch jene entstehende Verpflichtung der Einzelnen, für die Gemeinschaft etwas zu leisten, und macht dadurch aus der alten freien Verpflichtung ein neues auf sich selbst ruhendes Hoheitsrecht des Staats, oder, wie es in dieser Epoche im Anschlusse an die andern Hoheiten heißt, das „Steuerregal" des Staats, das nunmehr zuerst principiell, dann aber auch praktisch sich von der Zustimmung des Einzelnen nicht mehr abhängig fühlt. Das ist die „Steuerhoheit", mit der

nunmehr die Arbeit der zweiten Epoche in der Entwickelung der Steuer beginnt.

Zweite Epoche. Die Steuerhoheit. Das absolute Steuerwesen. Das Königliche Finanzwesen.

Wir glauben nun für diese zweite Epoche kurz sein zu können, indem wir Charakter und Function dessen, was wir das Königliche Finanzwesen der absoluten Monarchie genannt, voraussetzen. Doch hat innerhalb desselben gerade das Steuerwesen seine eigenthümliche Geschichte, und für diese möchten wir den die folgende Zeit beherrschenden Mittelpunkt feststellen.

Sowie nämlich das Königthum sich das Ständethum unterwirft und damit das einheitliche Finanzwesen des neuen Staats erzeugt, ist das erste was es thut, auf die Einnahmen des Staats nunmehr das Princip der ständischen Zeit zu übertragen, und die Leistungen der Einzelnen als sein Privateinkommen des Landesherrn zu betrachten und zu behandeln. Wie das geschieht, wie daraus einerseits die erste öffentliche Ordnung jenes öffentlichen Einkommens entsteht und zugleich die königliche Willkür wieder diese Ordnung durchbricht und vernichtet, haben wir früher angedeutet. Kehren wir aber zum eigentlichen Steuerwesen zurück, so erkennt man, wie diese Steuerhoheit gerade durch das Ueble, was sie mit sich bringt, die Grundlage für das eigentliche Steuerwesen der folgenden Zeit geworden ist. Und das ist im ganzen und großen Gange der Geschichte leicht verständlich.

Es lag nämlich in dem Wesen jener Souveränetät, daß sich das Ständethum dem Königthum auch in der öffentlichen Leistung unterwerfen mußte. Allein der Gedanke, dem individuellen Willen des Monarchen absolut unterthan zu sein, und eben nur dieses persönliche Wollen der Person des Fürsten als den einzigen Rechtstitel für die neue Steuerhoheit anzuerkennen, stand doch im unlösbaren Widerspruch mit dem eigentlichen Lebensprincip der germanischen Welt. Dafür war die Grundlage dann doch nicht gegeben in der auf der Unfreiheit der Grundangehörigen beruhenden ständischen Ordnung der Gesellschaft. Nun aber hatte das Königthum selbst, trotz der Anerkennung seiner Hoheit, doch die alten Stände mit ihren alten Grundherrlich-

keitsrechten vollkommen bestehen lassen, und sich, statt dieselben in sich aufzulösen, vielmehr nur über dieselben als die höchste Gewalt erhoben. Das galt dann natürlich auch für das alte Abgabenwesen. Wenn man sich daher von den Zuständen der öffentlichen Einnahmen nach der Anerkennung der Staats- und Steuerhoheit ein richtiges Bild machen will, so wird man sich bei demselben nicht etwa wie in unserm Jahrhundert einen Zustand denken, in welchem vermöge dieser absoluten Monarchie ein Steuerwesen nach den Principien der allgemeinen Gleichheit der Steuerpflicht aufgestellt worden wäre, sondern diese Staatshoheit, schuf sich ihr eigenes Steuersystem, welches die wesentlichen Grundlagen des Abgabensystems der ersten Epoche allenthalben bestehen ließ, und nur Eins änderte. Es forderte alle bisher auf der Zustimmung der Stände beruhenden öffentlichen Leistungen jetzt ohne diese Zustimmung im Namen der Staatshoheit, und legte gleichfalls ohne eine solche Zustimmung neue Steuern ganz nach eigenem Ermessen auf. So erzeugte es ein zweites Steuerwesen, das im wesentlichen Unterschied von dem der ersten Epoche sowol die alten als die neuen Auflagen „sine consensu ordinum" forderte und dessen Rechtstitel daher, oft genug im directen Widerspruch gegen die urkundlich anerkannten Rechte der Stände und ihrer Privilegien, eben nur der Wille des Monarchen war. Natürlich war es, daß sich die Stände dagegen opponirten; allein es waren zwei Gründe, welche diese Opposition zu einer haltlosen machten und der staatlichen Steuerhoheit ihren Sieg sicherten. Zuerst und vor allem ließ die letztere die alten Steuerfreiheiten des Allod bestehen, soweit es sich um directe Steuern handelte; dann aber verstattete sie diesen Grundherrlichkeiten jetzt indirecte Besteuerungen, namentlich der Getränke, auf ihrem Patrimonium einzuführen, indem sie nicht mehr forderte, als das jetzt allerdings regelmäßig gewordene Subsidium, das sie, ohne sich um die Lage der steuerpflichtigen Unfreien viel zu kümmern, von dem Grundherrn nach wie vor auf die letztern überwälzen ließ. Damit war dem feudalen Consensus ordinum eigentlich die Widerstandskraft gebrochen, und die Staatshoheit verfolgte ihren Weg fast ungestört gegenüber der alten, machtlos gewordenen Jurisprudenz des Mittel-

alters. Aber freilich mußten die Folgen davon sehr ernste werden.

Denn aus der doppelten Pflicht der Unterthanen, einmal die alten Lasten der ersten Epoche zu tragen und zweitens auch die neuen Hoheitssteuern zu zahlen, entstand allmählich eine allgemeine Verarmung des Volks, deren tiefere Nothwendigkeit in dem Verhältniß aller Steuer zur Kapitalbildung des Einzelnen liegt, deren Folgen aber durch die gewaltigen Kriege dieser zweiten Epoche den Wohlstand der Völker auf dem ganzen Continent vernichteten. Und jetzt trat die Thatsache hervor, welche den Ursprung alles Nachdenkens über das Steuerwesen überhaupt bildete, und mit dem 18. Jahrhundert in der ganzen germanischen Welt Principien und Untersuchungen erschuf, von denen die Alte Welt und mit ihm die gesammte Bildung der Latinität, die sich fast allein auf der Grundlage der letztern bewegte, keine Vorstellung hatte. Es war nicht mehr zu bezweifeln, daß die Armuth des Volks der Grund der Schwäche des Staats sei, und daß der Grund dieser Armuth in dem Misverhältniß der Steuern und Abgaben des Volks zu dem Volksvermögen bestehe. Zum ersten mal in der Weltgeschichte wendet sich der Begriff und das Verständniß der Volkswirthschaft der Steuerfrage zu. Sie beginnt sich selber als die wahre und dauernde Grundlage aller Macht und alles Glanzes des Staats zu fühlen und dem abstracten Princip der Steuerhoheit des souveränen Staats das ebenbürtige Princip entgegenzustellen, daß die Gesetze, welche aus dieser Steuerhoheit entspringen, sich den Gesetzen der Volkswirthschaft unterwerfen müssen, wenn das Gemeinwesen überhaupt blühen und König und Staat mächtig bleiben sollen. Damit fängt der Proceß an, in welchem das Steuerwesen die Volkswirthschaftslehre und neben derselben bereits die leitenden Gedanken der Verwaltungslehre in sich aufnimmt und verarbeitet, die ganze Steuerhoheitsfrage dem formalen öffentlichen Recht entzieht, und den Gedanken einer gleichen und allgemeinen Steuer zugleich der Rechtsordnung der noch bestehenden ständischen Gesellschaft mit all ihren Unterschieden, Vorrechten und Steuerfreiheiten entgegenstellt. Diese Bewegung ist es, welche der neuen und eigentlichen Idee der Steuer den Rechtstitel der einfachen Steuerhoheit für alles Steuerwesen

der absoluten Monarchie entzieht und denselben in die Idee und Lehre von der Volkswirthschaft verlegt. Das ist der Charakter der zweiten Hälfte dieser bedeutsamen Epoche, der Inhalt der Steuergedanken des 18. Jahrhunderts, die mit der Noth des Staats beginnen und mit der Freiheit der Völker in den Verfassungen enden.

Es war nun natürlich, daß bei dem verhältnißmäßig geringen Verkehr in dieser Zeit sich dieses Bewußtsein in den Völkern nur sehr langsam entwickelte und noch langsamer formulirte. Ebenso natürlich war es, daß dasselbe bei dem höchst geringen Verständniß von Finanzwesen und Steuerfragen im Publikum nur bei Einzelnen sein volles Verständniß fand, während es für die gesammte öffentliche Meinung dagegen in der allgemeinen Forderung nach einer durchgreifenden Aenderung der Gesammtverfassung aufging, ohne daß man hier specielle Bewegungen desselben außer den allgemeinen Klagen über die öffentlichen Lasten verfolgen könnte. Man fühlte ganz deutlich, daß ohne die Aenderung in der bisherigen Herrschaft der höhern Klasse über die niedern, ohne die Entlastung des Bauernstandes und die freie Bewegung von Handel und Gewerbe überhaupt eine Aenderung des Steuerwesens für sich keine durchgreifende Bedeutung haben könne. Es darf daher nicht wundern, wenn wir die Träger der Idee eines wahren Steuerwesens eben nur in den Staatswissenschaften, und auch hier nur bei einzelnen hervorragenden Geistern finden, deren Ansichten und Auffassungen oft genug recht einseitig sind. Aber auch damals lag die wahre Bedeutung solcher Männer nicht in ihrem individuellen System, sondern in ihrer Macht, in den Grundsätzen die sie suchten, die Aufgabe, Richtung und die höhere Berechtigung der kommenden Bewegungen zum Ausdruck zu bringen. In diesem Sinne existirt jener Beginn der höhern Auffassung der Steuer wesentlich nur noch in der Literaturgeschichte der sich langsam entwickelnden Staatswissenschaft; und die Elemente dieser Geschichte haben wir schon früher gegeben. Wir wiederholen sie nicht.

Allein wiederum tritt uns hier jene merkwürdige Thatsache entgegen, welche jener Literaturgeschichte erst den Reichthum ihres Lebens gibt, indem sie dieselbe mit dem staatlichen Leben der einzelnen Völker zur Individualität derselben auch im Steuer-

wesen entwickelt, und diese Individualität in der wechselseitigen Einwirkung der drei großen Culturvölker als einen machtvollen, ja entscheidenden Factor der europäischen Geschichte erscheinen läßt. Das Einzelne dabei ist nun theils noch so wenig durchforscht, theils so umfassend, daß wir es eigenen Arbeiten überlassen. Wohl aber muß es auch hier unsere Aufgabe sein, die Stellung oder vielmehr im höhern Sinne die große Function zu charakterisiren, welche den drei Culturvölkern speciell für das Gebiet des Steuerwesens übertragen wird, und die damit den concreten Inhalt der europäischen Geschichte des Steuerwesens begründen.

Diese drei Völker sind auch hier Deutschland, Frankreich und England. Und wenige Dinge dürften eine ganze hochwichtige Seite ihrer Staatenbildungen schärfer charakterisiren als gerade der Proceß, durch welchen in diesen drei Völkern sich die Elemente des wahren Steuerwesens aus den Resten der mittelalterlichen Zustände und Rechte herausarbeiten.

Vergleichung.

Deutschland und seine wissenschaftliche Begründung der Steuer.

Wir dürfen uns dabei an diesem Orte wol auf die letzten Grundzüge beschränken, da jede Ausführung viel zu weit führen würde.

Der Charakter der gesammten Staatenbildung in Deutschland ist wohlbekannt. Es kommt nur darauf an, das Verhältniß desselben auf den Punkt zurückzuführen, auf welchem er in die Entwickelung der Idee des Steuerwesens eingreift.

Derselbe besteht darin, daß seit dem 15. Jahrhundert sich das Deutsche Reich in Bundesstaaten auflöst, deren Grundlage durchaus keine staatliche Idee, sondern vor allem das Lehnrecht war. Die ganze öffentliche Rechtsbildung des Deutschen Reichs war dadurch auf das alte Rechtsprincip der lehnsherrlichen Grundherrlichkeit zurückgeworfen. Die natürliche Folge davon war, daß demgemäß auch das ganze Besteuerungswesen auf dieser Grundherrlichkeit basirte. Das Deutsche Reich war ein wesenloses Gebilde, die Einheit war nur noch ein Name; der Staat fehlte dem Volke, und damit fehlte auch dem Finanzwesen der einzelnen Länder noch im 17. Jahrhundert jeder Begriff der Steuer, wie wir namentlich aus Seckendorf sehen, dem die Steuer seiner Zeit gerade wie die Steuerbewilligung des Mittelalters nur noch als ein „extraordinäres Mittel“ für das Finanzwesen erschien. Damals

war es, wo sich in dem aufstrebenden Souveränetätsrechte der einzelnen Landesherren dasjenige ausbildete, was noch heutzutage den äußern Charakter des deutschen Steuerwesens bildet, und an das niemand weder praktisch noch theoretisch die Hand zu legen wagt, die Thatsache, daß jeder einzelne Staat des Deutschen Reichs sein eigenes, von dem der Nachbarn oft gründlich verschiedenes Steuerwesen aufstellte, das so viel Gutes unmöglich und so viel örtliches Uebel möglich machte. Es wird noch hundert Jahre dauern, bis dieser Rest der in andern Dingen so glänzend überwundenen Geschichte des Mittelalters auch auf unserm Gebiete bewältigt sein und Ein Steuerwesen das einheitliche Deutsche Reich umfassen wird. Allein in jener Epoche mußte die tiefgehende Verschiedenheit des Steuerwesens, das in den größern Bundesstaaten, namentlich in Preußen, sich bereits zu einem in sich abgeschlossenen Steuersystem entwickelt hatte, während es bei den Trümmern des alten Reichs, den kleinen deutschen Reichsständen nach ganz auf dem Standpunkt des grundherrlichen Steuerwesens stand, jedes Eingehen auf die höhere Natur der Steuern wie der wissenschaftlichen Forschung und der Lehre auf den Universitäten überlassen. Und so geschah es, daß während in dieser ganzen Epoche das positive Steuerrecht der deutschen Staaten seinen eigenen Weg ging, die höhere wissenschaftliche Auffassung desselben, ohne sich an eine höchste einheitliche Staatsgewalt anschließen zu können, sich damit genügen lassen mußte, den abstracten Begriff und das rein theoretische System der Steuern zu suchen. Das war es, wodurch Deutschland schon seit dem 17. Jahrhundert sich den Charakter auf diesem Gebiete ausbildete, durch den es noch gegenwärtig neben England und Frankreich seine Stellung und Function in der Entwickelung des Steuerwesens der gesammten Geschichte gewonnen hat. Es wird die Heimat der Untersuchungen und Ueberzeugungen über Wesen, Princip und System der Steuer an sich. Auf diesem Gebiete hat kein anderes Volk etwas auch nur Aehnliches geleistet; daß die deutsche Literatur sich noch wenig darum kümmert, ändert die Sache selbst nicht. Es wird schon die Zeit kommen, wo man die Geistesthaten jener Epoche auch auf diesem Gebiete verstehen wird. Fassen wir aber jene specifisch deutschen Leistungen im Steuerwesen in dieser Epoche kurz zusammen, so wird man das 17. Jahrhundert von dem 18. wohl unterscheiden müssen. Im 17. Jahrhundert sind es in ganz Europa nur die Deutschen, welche ein wirkliches Verständniß für die neue Zeit, die für das Steuerwesen anbricht, gewinnen und zum Ausdruck bringen, und wir haben an einem andern Orte (Schanz, „Finanzarchiv", I, 1) zu zeigen versucht, was die deutsche Wissenschaft hier durch ihre beiden größten Vertreter, Christian Besold und Kaspar Klock, für die Idee der Steuer geleistet hat. Sie sind es, welche länger als ein Jahrhundert vor Montesquieu und Adam Smith und in unvergleichlich viel tieferer Weise den Gedanken begründeten, daß jede Steuer nicht blos eine allgemeine für alle sein, sondern

daß die Berechtigung zur Steuer statt auf einem bloßen formalen Hoheitsrechte des Staats, vielmehr auf den großen organischen Bedürfnissen der Gemeinschaft beruhen müsse. Diese nannten sie die necessitas und die utilitas publica; durch sie soll jeder Anspruch des Staats auf die Steuer begründet, für sie jede Ausgabe der eingegangenen Steuer verwendet werden. Und damit dieser staatswirthschaftlichen Idee der Steuer nun auch in dem positiven Steuerwesen ihre Verwirklichung gegeben werde, waren es diese Männer und nicht etwa Adam Smith und seine Nachbeter, welche die große Forderung aufstellten, daß jede Steuer nicht nach dem bloßen Besitz', sondern nach dem Einkommen jedes Einzelnen aus seinem Besitze gesetzlich aufgelegt werden müsse; damit dies aber geschehen könne, müsse jeder Besitz nach seinem Einkommen ordnungsmäßig geschätzt, und auf Grundlage dieser Schätzung ein öffentlicher Steuerkataster angelegt werden, dessen Grundsätze nicht etwa Frankreich oder das Deutschland des 19. Jahrhunderts, sondern die Schule dieser bedeutenden Männer bereits im 17. Jahrhundert genau und sogar juristisch entwickelt haben. Geradezu unbedeutend oder gänzlich einseitig ist daneben nicht blos an Originalität, sondern auch an Inhalt, was die Engländer und Franzosen über das Wesen der Steuern gesagt haben; jene großen Arbeiten aber waren es, obwol sie jetzt erst der Vergessenheit haben entzogen werden müssen, aus denen das hervorging, was wieder das 18. Jahrhundert hier leistete. Das war die Aufstellung der Steuer als eines systematischen Begriffs innerhalb der selbständig gewordenen „Finanzwissenschaft", neben der kein Volk auch jetzt noch etwas Aehnliches besitzt. Den entscheidenden Schritt that hier Justi; ihm folgte in Oesterreich der geschickte Sonnenfels, mit beiden war das Steuerwesen endgültig der Rechtslehre entzogen und ein eigener Theil der Staatswissenschaft, und leicht ward es nunmehr den Theoretikern des folgenden Jahrhunderts, auf dieser Grundlage ihre „Finanzwissenschaften" aufzubauen, und der deutschen Gründer derselben einmüthig zu vergessen. Denn allerdings hatte diese große Arbeit des 17. und 18. Jahrhunderts keine unmittelbaren praktischen Erfolge, wie sie die Bewegungen hatten die auf dem gleichen Gebiete in Frankreich und England vor sich gingen; vor allem allerdings darum, weil alle diese Untersuchungen über die Steuern gar keinen Anknüpfungspunkt an die entstehende Hauptfrage des europäischen Lebens, die Bildung des verfassungsmäßigen Staatsrechts und seines Staatswirthschaftsrechts zu finden wußten. Gerade auf diesem Punkte aber war das, was gleichzeitig in England und Frankreich für Europa gewonnen ward, ebenso verständlich für die Einzelnen als entscheidend für alle. Hier beginnt die nicht minder bedeutende historische Function dieser beiden Culturvölker.

Frankreich. Die physiokratische Idee der Steuer.

Wenn man nun im Anschluß an die allgemeine europäische Geschichte des Finanzwesens für die Entwickelung des Steuerwesens in Frankreich kurz sein will, so wird man sagen, daß während in Deutschland der Mangel einer einheitlichen Staatsgewalt die Auffassungen der Steuer zwang, die Elemente der Idee der Steuer theoretisch auszubilden, es in Frankreich vielmehr der finanzielle Misbrauch dieser absoluten Staatsgewalt war, welcher die höchste Noth des Volkes und die größte Schwäche des Staats im 18. Jahrhundert erzeugte. Die Bedürfnisse des Hofes, des Heeres und der Beamtenwelt hatten schon unter Ludwig XIV. die Regierung gezwungen, von dem System der ersten Epoche und seinen Lehnseinnahmen abzugehen und ein allgemeines Steuersystem zu suchen, das aber wieder allenthalben durch die Steuerprivilegien der ständischen Besitzungen gerade auf die niedere und Mittelklasse überwälzt ward. Der Last, welche dieses System dem Volke auferlegte, war auch der alte Reichthum Frankreichs nicht gewachsen, und die gute formale Ordnung seines Haushalts konnte die Folgen derselben nicht ausgleichen. Da ward zuerst in Frankreich das klar, worauf die ganze spätere verfassungsmäßige Entwickelung des Steuerwesens in Europa beruhte. An der formalen, absoluten Gewalt des Staats und seines Königthums zweifelt eigentlich das ganze Volk noch nicht; aber mit dem 18. Jahrhundert beginnt die Erkenntniß, daß selbst eine solche vollendete Souveränetät der Staatsgewalt an und für sich unfähig sei, das Finanzwesen eines Staats blos durch staatliche Gesetze und Verwaltung zu erhalten. Die Unerbittlichkeit der Noth in der Finanzwirthschaft zwang daher den Blick aller derjenigen, welche über Grund und Folge derselben nachdachten, von der Staatswirthschaft auf ihre Elemente, die Volkswirthschaft und ihre Productivität, zurückzugehen und nach der Quelle der Staatseinnahmen, der Steuerkraft des Volks, zu suchen. So löst sich hier zuerst die Vorstellung von dem Verhältniß des gesammten Steuerwesens zur Volkswirthschaft von derjenigen der bloßen Steuerhoheit des Staats los. Zwar wird die Berechtigung der letztern anfangs noch gar nicht bezweifelt, allein es wird allmählich klar, daß alle staatliche Souveränetät gegenüber den Gesetzen der Volkswirthschaft machtlos bleiben muß, wenn sie mit den letztern nicht in Harmonie steht. Ein solcher Gedanke aber, der mit der ganzen Staatswirthschaft zugleich das ganze volkswirthschaftliche Leben als Einheit umfassen will, kann nun weder bei einer abstracten Idee der Steuer an sich wie die deutsche, noch auch bei einzelnen geistreich hingeworfenen Aussprüchen, wie etwa die des Montesquieu über die Steuern, stehen bleiben. Soll eine rein staatswirthschaftliche Auffassung auch des Steuerwesens dem tiefen Bedürfniß einer solchen Zeit entsprechen, so muß sie die durchgreifende und unerbittliche Causalität zwischen den Gesetzen der Volkswirth-

schaft und den Zuständen der Staatswirthschaft als ein Ganzes zum Ausdruck bringen, indem sie ein das ganze Volksleben umfassendes System der erstern den Forderungen der letztern zum Grunde legt. Und das ist es, was die physiokratische Schule, die École des Économistes mit Quesnay geleistet hat. Allerdings waren demselben schon andere ähnliche Arbeiten, wie Boisguillebert's „Factum de la France" und Vauban's „Steuersystem der Dixme royale" voraufgegangen; allein erst Quesnay sprach das für das gesammte Steuerwesen entscheidende Princip aus, daß die Steuer nur vom Reineinkommen des Volks getragen werden könne, und daß dieses Reineinkommen nicht auf Gewerbe und Handel, sondern auf der landwirthschaftlichen Production beruhe. Er drückt das in dem auch für das Princip aller Besteuerung maßgebenden Satze aus: Pauvre paysan, pauvre Royaume; pauvre Royaume, pauvre Roy. Damit gelangte er zu dem ersten organischen Gedanken über das gesammte Leben der Volkswirthschaft, das er in seinem „Tableau économique" veranschaulichte, und für dessen Verbindung mit der Verwaltung er seine „Maximes générales" aufstellte, die wir hier nicht weiter behandeln. Dem Steuerwesen für sich betrachtet aber gehörte aus dieser Anschauung herausgebildet der Satz, der in die formale Systemisirung der Steuerarten zuerst in Europa ein durchgreifendes, von Montesquieu nur noch geahntes Princip hineinbrachte, daß alle Steuer, da sie auf dem Einkommen ruhen müsse, auch nur auf das einzige in Wahrheit vorhandene Reineinkommen des Volks, die Urproduction, gelegt werden müsse. So entstand ihm der in seiner Weise streng logische Gedanke, daß es nur Eine Steuer geben dürfe, das „Impôt unique" auf die Landwirthschaft, und daß daher alle indirecte Besteuerung an und für sich ebenso ungerecht sei als die Vorstellung von der Berechtigung eines Reinertrags von Handel und Gewerbe. Damit ward er der Schöpfer des ersten principiellen Steuersystems, und zugleich die Quelle des großen Streits, den hundert Jahre später unsere Zeit wieder aufgenommen hat, des Streits zwischen den directen und indirecten Steuern. Das ist, auf seine letzte Grundlage zurückgeführt, das, was Frankreich für die Entwickelung des europäischen Steuerwesens in dieser Epoche geleistet. Aber schon hier zeigte es sich, daß es umsonst ist, die Steuerfrage von der größern des gesellschaftlichen Lebens und damit der Staatsverfassung zu scheiden, eine Trennung, in welcher gegenüber der französischen Bewegung die Schwäche und theilweise Erfolglosigkeit der deutschen wissenschaftlichen Bestrebungen gelegen hatte. Die Zurückführung der gesammten königlichen Macht und mit ihr die Blüte des Staats auf die letzte entscheidende Steuerquelle, die Productivität der Landwirthschaft, trat, einmal ausgesprochen, sofort der Thatsache gegenüber, daß ebendiese Landwirthschaft durch die Unfreiheit des untersten Standes unter der ständischen Grundherrlichkeit und ihren Privilegien vollkommen unfähig sei, den Forderungen zunächst

auch nur der Finanzwirthschaft zu entsprechen. Mit dieser Erkenntniß war von dem rein wirthschaftlichen System der Physiokraten nur Ein Schritt zu dem Satze, daß auch wirthschaftlich dem Staate, gleichviel, ob als Monarchie oder Republik, überhaupt nicht geholfen werden kann, solange der thatsächliche und rechtliche Unterschied der unfreien und der herrschenden Klasse die Grundlage des öffentlichen Rechts bilde. Und dieser Satz mußte dann alsbald zu dem folgenden führen, daß die ganze damals gegebene Steuerordnung in der That nur durch eine Umgestaltung der Gesellschaftsordnung, und mit ihr durch eine Verfassung gebessert werden könne, deren erste Aufgabe dann ein auf den Gesetzen der Volkswirthschaft und dem Unterschiede zwischen directen und indirecten Steuern beruhendes Steuersystem werden müsse. Auf dieser Grundlage verband sich die ganze physiokratische Richtung gleich hinter Quesnay mit der allgemeinen Forderung der Geister nach einer Umgestaltung der Gesellschaft, in der sie formell allerdings aufzugehen schien, wie bei Mercier de la Rivière, Mirabeau (père), Holbach und andern, aber dennoch für die praktischen Staatsmänner so lebendig blieb, daß die Verfassungen der neunziger Jahre den ersten kühnen Versuch machten, das ganze Steuerwesen Frankreichs auf die Contributions directs zu bauen, denen sie die noch jetzt bestehende Personalsteuer von drei Tagelohnen als Ausdruck der Gleichheit jedes Citoyen hinzufügte. So hat Frankreich den Ruhm, das Steuerprincip auf Grundlage der Volkswirthschaft zuerst mit der Idee der Verfassung und der verfassungsmäßigen Steuergesetzgebung in eine so innige Verbindung gebracht zu haben, daß das 19. Jahrhundert hier im Princip wenig mehr zu thun hatte. Es hat damit der Auffassung des letztern auf unserm Gebiete seinen unverlöschbaren Stempel aufgedrückt, während England die zweite, praktische, Seite derselben bei sich bereits zu entwickeln begonnen hatte. Wir müssen auch hier die Steuergeschichte Englands als bekannt voraussetzen; aber das ganz specifische Element in der Finanzverfassung im allgemeinen und im Steuerwesen im besondern, das Europa aus England entnommen, bedarf neben Frankreich und Deutschland doch seiner Charakterisirung, da es für die Entwickelung der Hauptfragen gerade in der Finanzverfassung des 19. Jahrhunderts entscheidend geworden ist.

Wir fassen dieselbe in wenige Worte zusammen, alles Einzelne dem Nachdenken des Lesers überlassend.

England. Der Parlamentarismus in der Steuergesetzgebung und die Verbindung mit dem Begriffe der Privatwirthschaft. Adam Smith.

Sowol in der deutschen Lehre von der Idee der Steuer als in der französischen der Verfassungsmäßigkeit derselben war allerdings das Princip der Steuer von dem formalen Recht der Steuerhoheit losgelöst, und die Berechtigung zur Steuer auf die Elemente der Volks-

wirthschaft zurückgeführt. Aber Eins war in beiden Grundbewegungen gar nie in Zweifel gewesen. Das war die Frage, ob denn ein Volk überhaupt, mit oder ohne Idee oder Verfassung, nicht unbedingt die Pflicht habe, seine Steuer zu zahlen? Immer blieb doch diese Steuer eine Leistung an eine dritte Gewalt, welche über dieselbe verfügte, und immer war sie ein Hergeben eines Theils eines Einzeleigenthums, das durch das Recht der Steuer dem Rechte des Eigenthümers entzogen ward. In ihr erschien mithin allerdings wirthschaftlich die Identität des Staats und der einzelnen Staatsbürger, und allerdings ordnete die Steuergesetzgebung und das Budget die Vertheilung derselben nach dem Einkommen — aber sollte denn das Volk, seiner selbst Herr, nicht auch das Recht haben, dem Staate diese Steuer zu verweigern? Und wenn man das im ganzen weder wollte noch konnte, war es dann nicht thunlich, jenes Recht des Volks auf eine Steuerverweigerung wenigstens im Einzelnen festzuhalten und zum Ausdruck zu bringen; ein Recht, von dem weder Deutschland mit seiner Steueridee noch Frankreich mit seiner Verfassung noch eine Ahnung hatte?

Es ist England, das auf der Grundlage seines historischen Steuerwesens diesen Gedanken zuerst zum Ausdruck brachte, und auf diesem Punkte liegt der eigentliche Einfluß, den England auf dem ganzen Continent in unserm Gebiete ausgeübt hat. Wir wissen, daß bis zur Revolution von 1688 das Steuerprincip Englands ganz genau auf dem allgemeinen Standpunkt der feudalen Subsidienbewilligung des Continents stand, mit dem anerkannten Grundsatz der letztern, daß, wenn die Stände — hier das englische Parlament — einmal dem Landesherrn irgendeinen Betrag bewilligt hatten, derselbe ohne alle Controle und Aufsicht über die Verwendung desselben für die Verwaltung gezahlt ward. Mit dem Eintreten des Hauses Oranien gestaltet sich nun dieses ganze Verhältniß anders, obwol dasselbe mehr als hundert Jahre gebrauchte, um sich vollständig auszubilden. Wir haben schon früher gezeigt, wie die eine Seite dieser Entwickelung in der Herstellung der Einheit aller Einnahmen des Staats und damit der Verschmelzung der Einkünfte der Krone mit den Erträgnissen der Steuern bestand, die dann allmählich unter dem Hause Hannover zum Consolidated Fund ward. Allein das zweite Element, das schon unter Wilhelm III. zur vollen Geltung gelangt, ist ein wesentlich anderes. Es besteht darin, daß von da an die einzelnen Steuern nicht etwa dem königlichen Schatze, und gleichfalls nicht der Regierung für ihre Verwaltung überhaupt, sondern vom Parlament jede derselben jedesmal für einen bestimmten Verwaltungszweck bewilligt ward (Army and Navy-bill, Civil-Service-bill und das Princip der Appropriation. S. Bd. 1.) Die Consequenz war, daß man die Pflicht zur Steuer nicht in der Idee des Staats und nicht in der ohnehin hier nicht wie in Deutschland und Frankreich bestrittenen Verfassung, sondern in dem Ver-

waltungszweck erkannte, für den bewilligt ward, und daß daher, wo dieser Verwaltungszweck für das Parlament nicht zureichend erschien, die betreffende Steuer grundsätzlich auch verweigert werden konnte, ein Satz, dessen Hauptausdruck zunächst in der traditionellen Uebung des Parlaments zur Erscheinung kam, daß alle Steuern nur für eine bestimmte Zeit bewilligt, und dann wieder erneuert werden mußten. Von diesem Satze war es nur ein Schritt zu dem Gedanken, daß nicht blos jede einzelne Steuer, sondern daß das ganze Einnahmebudget der Verwaltung, mithin ihrem Organismus, der Regierung, und mithin derselben in ihrer jedesmaligen Gestalt, dem bestimmten Ministerium, bewilligt werde, und daß daher der Hauptschwerpunkt alles Einflusses der Gesetzgebung auf die Regierung in dem jetzt als ganz natürlichen, constitutionellen Rechte der Steuerbewilligung und Steuerverweigerung des gesammten Budgets für das bestimmte Ministerium bestehe. Daraus wieder ergab sich die einfache Consequenz, daß ein jedes Ministerium überhaupt nur dann im Amte bleiben könne, wenn es die Majorität der Volksvertretung gerade in der Budgetvorlage für sich habe, und naturgemäß die weitere, daß diese Volksvertretungen, wenn sie mit dem Ministerium in Opposition geriethen, das Recht, ja die Pflicht zu haben glaubten, selbst ohne Rücksicht auf die Bedürfnisse des Staats jene Steuerverweigerung als das eigentliche Mittel einer Herrschaft der Parlamentsanschauungen über die ganze Regierung auszuüben. Aus diesem Bewußtsein der Macht der Stimmenzahl entstand dann aus den Ueberzeugungen der Einzelnen das parlamentarische Parteiweisen, und der ganze Constitutionalismus gestaltete sich damit allmählich zu der Durchführung des Princips, daß alle Verfassung auf der Herrschaft der ziffermäßigen Stimmenzahl der Volksvertreter über die Regierung und damit über den ganzen Staat beruhe, und daß die Verweigerung der Steuer, mochte sie gerecht oder ungerecht sein, das eigentliche Wesen des Parlamentarismus bilde. Was sich daraus entwickeln mußte, haben wir in der Finanzverfassung gesehen. Mit allen guten und übeln Folgen tritt nun dieses eigenthümliche Element in die Verfassungsbildung Europas seit dem 19. Jahrhundert hinüber, und nicht das ideale Deutschland noch auch das formale Frankreich, sondern England ist es, das in Europa dieses Princip des Parlamentarismus mit dem Steuerwesen in eine unlösbare Verbindung gebracht hat. Der Platz des englischen Steuerwesens ist nicht in der Geschichte der Finanzverwaltung, sondern in der der Finanzverfassung Europas zu suchen.

Daneben nun tritt allerdings auch die zweite Seite des Steuerwesens, das Verständniß der volkswirthschaftlichen Bedeutung desselben, gleichzeitig mit der physiokratischen Schule in die große Steuerfrage hinein. Und in der That gibt es wenige Gebiete, auf denen der tiefverschiedene Charakter der englischen und französischen Nationa-

lität in so greifbarer Weise zur Erscheinung gelangt, als gerade in dieser wirthschaftlichen Auffassung des Steuerwesens. Und darum ist es wol der Mühe werth, dafür wenigstens die Grundzüge hinzuzeichnen.

Als in Frankreich die Noth des Staats die physiokratische Schule zwang, die Gesetze der Nationalökonomie an die Spitze des staatlichen Steuerwesens zu stellen, war die Folge nicht etwa die weitere Forschung nach Inhalt und Grund dieser volkswirthschaftlichen Principien, sondern sofort die Forderung nach neuen staatlichen Steuergesetzen. Der Staat soll dem Ganzen helfen, denn er ist das Ganze; die Sache der Einzelnen ist, ihm zu gehorchen und aus seinen souveränen Händen sein Steuerwesen zu empfangen. Der letzte Grundgedanke Frankreichs ist zur Zeit Quesnay's wie zur Zeit der Revolution, daß die Finanzwirthschaft des Staats Rechtsgrund und Ziel des Steuerwesens sei und bleiben müsse. Ganz anders in England. Hier hatte sich seit Locke und Hume das große Princip, daß zuerst und vor allem jeder sich selbst helfen müsse, zu der Philosophie des Utilitarismus entwickelt. Ihr letzter Schluß war stets der Satz, daß das, was dem Einzelnen nütze, auch dem Ganzen allein heilsam sei, da schließlich dieses Ganze aus Einzelnen bestehe. Dieser Grundgedanke bildet seit dem Schlusse des 17. Jahrhunderts den nationalen Charakter der englischen Philosophie. Das worauf es nun im 18. Jahrhundert für unser Gebiet ankam war, diesen Satz auch für das volkswirthschaftliche Leben durchzuführen. Der Mann, der diese Aufgabe löste, war Adam Smith. Er war, wie Oncken es bereits angedeutet, der Kant der wirthschaftlichen Wissenschaft, deren letzter Grundsatz doch immer das selfinterest blieb, den er in seinen Arbeiten sich zu der Kritik der Erwerbslehre auf Grundlage des Einzeleinkommens und seiner Entwickelungsgesetze herausbildet. Das nun zu verfolgen, ist hier nicht der Ort. Allein die Consequenz dieser ganzen Anschauung für das wirthschaftliche Staatsleben war, daß für die ganze Richtung, welche alsbald aus Adam Smith hervorging, die Staatswirthschaft nichts anderes sei als eine eigengeartete, höhere Form der Privatwirthschaft, und daher denselben Gesetzen folgen müsse, welche über die letztere entscheiden. Alle Kategorien der erstern mußten sich daher denen der letztern unterordnen; alle Principien derselben eine einfache Anwendung der Principien der letztern sein. Auch die Steuer ist in diesem Sinne nützlich, weil sie nothwendig ist; sie ist dann zuletzt nichts als eine besondere Erwerbsform des Staats, und muß wie jeder Erwerb daher durch eine Leistung des Staats begründet sein; der Staat „arbeitet" daher in seiner Weise, wie jeder Unternehmer, und die Steuer ist der Preis, den das Volk seinem Staate für seine Leistungen zahlt. Consequent nun hätte Adam Smith von diesem Standpunkt aus zu der Lehre von diesen Leistungen, welche mithin die wahre wirthschaftliche Berechtigung der Steuer in sich enthalten, übergehen müssen; allein seine gänzliche

Unbekanntschaft mit der deutschen Wissenschaft machte es ihm unmöglich, zu einer Vorstellung von der Verwaltungslehre zu kommen. Ob er gefühlt hat, daß wenn er sich in die Tiefe der letztern begeben, sein Utilitarismus denn doch nicht standhalten könne? Jedenfalls blieb er daher bei den schönen, aber in keiner Weise zu Ende gedachten Kategorien seines fünften Buches, und für das Steuerwesen speciell bei der rein wirthschaftlichen Motivirung seiner sogenannten Steuerprincipien stehen, welche im Namen der Volkswirthschaft wesentlich die Allgemeinheit, Gleichheit und billigste Erhebung der Steuern forderte. Von einer wissenschaftlichen Bearbeitung ist dabei keine Rede; von einer systematischen Steuergesetzgebung hat es keine Ahnung. Allein dennoch hat auch das Wenige, was er hier sagt, in bedeutender Weise gewirkt; denn ganz abgesehen von der Einseitigkeit dieser ganzen Auffassungen verdankt gerade ihm die ganze Finanzwissenschaft Eins. Wir haben gesehen, wie durch Justi und Sonnenfels die letztere sich systematisch von Nationalökonomie und Polizei scheidet. Diese Scheidung war allerdings ein großer Fortschritt. Allein sie trug die nicht minder große Gefahr in sich, daß die Finanzwissenschaft in der ausgesprochenen Selbständigkeit ihres Gebiets auf das Niveau einer beschränkten Fachwissenschaft herabsinken werde; und in der That lag diese Gefahr sehr nahe. Da war es nun, wo mit dem Eindringen der Lehre von Adam Smith und der Idee der absoluten Herrschaft der volkswirthschaftlichen Gesetze das große Bindeglied zwischen Finanzwissenschaft und Staatswissenschaft wiedergefunden ward. Die Gedanken Adam Smith's sind es, welche das wissenschaftliche Element der erstern in dem technischen der Finanzwirthschaft im allgemeinen, der Steuerlehre im besondern aufrecht gehalten haben. Das ist seine Stellung in derselben; man wird nie aus ihm eine Finanzwissenschaft herausconstruiren können; aber hat man ihn einmal berührt, so wird es jeder letztern auch unmöglich, zu verkennen, daß es Gesetze des allgemein wirthschaftlichen Lebens — nicht blos der landwirthschaftlichen Production, wie bei den Physiokraten — gibt, welche mit oder ohne eine Steuergesetzgebung fordern, daß mit dem Begriffe der Arbeit sich auch der des Erwerbs, mit dem Erwerbe aber auch die Steuerpflicht sich über alle Staatsangehörigen ausdehne. Das war der Gedanke der Allgemeinheit der Steuern, deren Basis somit nicht wie in Frankreich die Gleichheit des Staatsbürgerthums oder wie in Deutschland die abstracte öffentliche Wohlfahrt, sondern der wirthschaftliche Erwerb aller durch die Arbeit war. Von da an wird es allmählich für ganz Europa klar, daß es das Einkommen des Einzelnen sei, das dem Einkommen des Ganzen zum Grunde liegen müsse, und nicht mehr die Staatsidee, welche die Steuer an sich fordert, oder das verfassungsmäßige Gesetz, das sie vertheilt. In Deutschland hat namentlich Schmoller die Auffassungen Adam Smith's bis in das Einkommengebiet des Staatslebens ausgedehnt und dadurch erst dem Werke Hermanns seine größern

Dimensionen gewonnen. Der privatwirthschaftliche Standpunkt war gegeben; und so hat England in einer fast wunderbaren Weise für das Steuerwesen der dritten Periode gewirkt; es hat neben der Herrschaft des Constitutionalismus oder der verfassungsmäßigen Steuergesetzgebung Frankreichs die Herrschaft des Parlamentarismus durch die Majorität der Partei hingestellt, und zugleich das privatwirthschaftliche Element mit dem staatswirthschaftlichen in der Finanzwissenschaft dauernd verbunden.

Das nun sind die Factoren für theoretische Auffassung und praktische Entwickelung des Finanzwesens, wie sie die zweite Epoche aus der ersten herausbildet. Es ist ein merkwürdiges und reiches Bild, wie auch hier jede Nationalität in ihrer Weise der großen Geschichte dient, und wie ihr wahrer historischer Charakter nicht etwa in dieser oder jener ethnographischen Besonderheit, sondern in der wenn auch noch unbewußten Leistung liegt, welche sie für das Ganze auch hier zu vollziehen hat. Ist es nicht der Mühe werth, sich ein solches Bild zur Anschauung zu bringen?

Um so mehr, als nun die dritte Epoche der Gegenwart eintritt, welche ihrerseits die nicht minder bedeutende Aufgabe in die Hand nimmt, aus allen diesen bisher vereinzelten und für sich wirkenden Elementen eine große, das Gesammtleben Europas durchdringende und umfassende Einheit zu schaffen.

Das 19. Jahrhundert und sein Steuerwesen.

Ehe man nun über das 19. Jahrhundert redet, muß man sich auch auf unserm Gebiete darüber einig sein, daß es sich hier noch nicht um ein abgeschlossenes Ganzes handelt, dessen Charakter sich wie in der frühern Zeit bereits zu endgültiger Gestalt ausgelebt hätte. Auch hier stehen wir vielmehr erst im Anfange, und vermögen nur noch zu unterscheiden, wo die Linie beginnt, die aus diesem Anfange heraus einem noch nicht meßbaren Ziel zustrebt.

Zunächst aber liegt der Charakter dieses Anfangspunktes wol klar genug vor. Nach den gewaltigen Fortschritten der zweiten Epoche mußte es die erste Aufgabe der dritten sein, nur erst einmal sowol im praktischen wie im theoretischen Gebiete des Steuerwesens alle Resultate der nächsten Vergangenheit einerseits in ein Ganzes zusammenzufassen und zu verarbeiten, und dann das Bewußtsein von jenen Elementen zu einem Gemeingut für Europa zu machen. Und das hat das 19. Jahrhundert zunächst geleistet.

Aus dieser einheitlichen Auffassung des Steuerwesens mußte dann, nachdem die Grundlagen auf allen Seiten gegeben waren, sich das gleichfalls einheitliche System des Steuerwesens gleichsam von selbst ausbilden und mit seinen Elementen sich in ganz Europa allmählich Geltung verschaffen. Und damit hat die Gegenwart gleichfalls ernstlichst begonnen.

Endlich aber mußte auch dieses Steuerwesen das Gebiet der socialen Fragen, das alle Theile der Staatswissenschaft durchdringt, in sich verarbeiten; und es hat damit angefangen in dem Bewußtsein, daß in ihm die Elemente der kommenden Entwickelung der Dinge liegen.

Wenn wir diesen allgemeinen Auffassungen nun einen festen Körper geben wollen, so werden wir wol sagen dürfen, daß die Einheit der Staatswirthschaft mit dem 19. Jahrhundert in der Finanzverfassung, die Entwickelung des Steuersystems in den Elementen der Nationalökonomie, die Frage der künftigen Entwickelung aber in den höchsten staatswirthschaftlichen Gesichtspunkten unserer Zeit liegt.

Das Erste, was in diesem Sinne unser Jahrhundert als die erste Forderung der Vergangenheit verwirklicht hat, ist die von nun an untrennbare Verbindung des ganzen Steuerwesens mit dem Staatswesen, und zwar auf seinen beiden Gebieten, dem der Verfassung und dem der Verwaltung. Alles Stimmrecht beruht von jetzt an auf dem verfassungsmäßigen Steuergesetz. Jede rechtliche Besonderheit einer Steuer ist verschwunden; im Budget aber ist dann alle Steuer durch das gemeingeltende Gesetz nicht blos mit allen andern Einnahmen zu einem Ganzen verschmolzen, sondern die gesammte Steuer ist allmählich als das anerkannt, was sie ist, als die entscheidende Basis aller Staatswirthschaft. Und gerade das Budget hat damit den Grundsatz durch das gesammte Staatsleben systematisch mit unserm Jahrhundert hindurchgeführt, daß jenes so viel bestrittene Recht der Steuer nicht auf der abstracten Steuerhoheit des Staats beruhe. Die Aufgaben der Verwaltung sind jetzt die Berechtigung für die Steuern geworden. Das ist die erste Errungenschaft der neuen Zeit; und dieses Princip ist zu einem europäischen geworden.

Das Zweite besteht darin, daß das, was alle Culturvölker für die Steuer schon seit dem 17. Jahrhundert gefordert haben, jetzt für jede Steuergesetzgebung und Wissenschaft feststeht. Eine Steuer kann und soll nicht mehr von der Person oder dem Vermögen, sondern von dem Einkommen erhoben werden, wie es die deutsche, französische und englische Wissenschaft zuletzt doch gemeinschaftlich, wenn auch in verschiedener Form und Begründung fordern. Aber die neuere Zeit ist dabei nicht stehen geblieben, sie hat aus diesem Princip allmählich ein System gemacht, dessen Grundlagen gleichfalls den gemeinsamen Charakter des europäischen Steuerwesens bilden.

Dieses System beruht nun in ganz Europa zunächst auf der jetzt ganz bestimmt durchgeführten Unterscheidung der directen und der indirecten Steuern, und den Kampf über die Stellung beider zueinander; dann aber auf dem Suchen nach einer die Mängel beider ersetzenden dritten Besteuerung des Einkommens, welche nicht mehr blos das Einkommen aus dem schon gebildeten Kapital und den in der Consumtion bei dem Erwerbe erscheinenden Reinertrag, sondern auch das, was die Individualität in der Kapitalbildung bei gleichem Vermögen der Einzelnen zu gewinnen vermag, als „eigentliche" Einkommensteuer bilden soll. Damit entstehen dann aus den verschiedenen Formen und Bewegungen des Einkommens die verschiedenen Steuerarten, und jetzt tritt die Nationalökonomie hinzu, um in jeder dieser Arten wieder die Grenze zu finden. Hier nun entwickelt sich eine große Bewegung, von der wir sagen müssen, daß sie den positiven Inhalt der Finanzwissenschaft und das letzte Ziel der Finanzgesetzgebung unserer Zeit bildet. Vor den Forderungen des Steuerwesens löst sich der Begriff des Einkommens jetzt nicht mehr in seine theoretischen Elemente, sondern in seine rein wirthschaftlichen Formen auf. Schließt sich in der reinen Nationalökonomie der Begriff des Einkommens an den Begriff des Gutes an sich, so schließt sich derselbe im Steuerwesen an die einzelnen, wirklichen Bestandtheile des Vermögens und an ihre kapitalbildende Kraft, und jede Art und Form, jede Erscheinung und selbst jede berechenbare Wahrscheinlichkeit eines bestimmten Einkommens wird in den Händen des Steuerwesens dieser Zeit zu einer eigenen selbständigen Steuer und Besteuerung.

Was die deutsche Steuerlehre bereits im 17. Jahrhundert geahnt und was die französische und englische im 18. principiell begründet hatte, wird im 19. zu einer bis ins Letzte hinaus entwickelten Steuergesetzgebung, in welcher jede Quelle des Einzeleinkommens ihre eigene Steuer erzeugt. Es ist als ob das große Gebiet des Steuerwesens als Ganzes erobert sei, und sich jetzt das letztere in jedem einzelnen Theile des erstern heimisch niederließe. Ja, die Idee, jedes Einkommen nach Art und Maß zu besteuern, geht nunmehr über die Grenzen der frühern Zeit weit hinaus, und zieht Fragen in die Finanzwissenschaft, von denen die frühere Zeit derselben noch keine Ahnung hatte. Die erste derselben ist die Verbindung der Handelspolitik mit dem Steuerwesen; das Zollwesen wird aus dem Regale der ersten Epoche und der Verwaltungsmaßregel der zweiten zugleich eine Frage nach der Besteuerung des internationalen Verkehrs und nach der Steuerlast, welche durch dasselbe der Handel der Production auferlegt; und die Staatsschulden empfangen eine Bedeutung, an die man früher nie gedacht. Sie werden aus einer bloßen Verbindlichkeit des Staats zu einer Erhebung und Benutzung der künftigen Steuern in der Gegenwart, und damit zur Frage nach dem Maße der Verpflichtung der erstern gegen die letztern, und umgekehrt. Alles das zusammenwirkend zwingt die neue Finanzwissenschaft, neben der Fachlehre, welche das Einzelne betrachtet, sich selbst zugleich als einen lebendigen Theil der gesammten Staatswissenschaft zu betrachten, und im innigen Verein mit dem folgenden Element bezwingt sie allmählich die alte Indifferenz selbst der wenig Gebildeten, mindestens die Elemente ihres Gebiets als einen integrirenden Theil der allgemeinen öffentlichen Bildung anzuerkennen.

Denn allerdings kommt nun dazu der dritte Factor, der auch seinerseits zuletzt doch nur die Entwickelung der Gedanken enthält, welche die frühere Epoche angeregt. Wir nennen ihn kurz das staatswirthschaftliche Princip des Steuerwesens. Was dasselbe für den Staat im Ganzen bedeutet, und wie es die Gesammtheit aller Einnahmen und Ausgaben desselben zu beherrschen beginnt, ist schon früher angedeutet. Aber gerade im Gebiete der Besteuerung tritt es naturgemäß am entschiedensten hervor, und es wird nothwendig, ihm gegenüber der Auf-

lösung des Folgenden in lauter einzelne Theile seinen festen allgemein gültigen Inhalt zu geben. Jeder Leser aber möge sich dann selber fragen und sagen, ob es nicht in Wahrheit gerade diese Momente sind, in denen auch in ihm die höhere Bedeutung der Finanzwissenschaft ihre Forderungen zum Bewußtsein bringt.

Denn man darf zuerst unbedenklich sagen, daß in unserer Zeit aus der bloßen Thatsache der beständigen Steigerung der Steuer in allen Ländern Europas die europäische Frage zunächst nach dem Grunde, dann nach der Grenze dieser Steigerung entsprungen ist, und daß sie allen gerade deshalb so ernst erscheint, weil man sie mit dem Eintreten der Verfassung nicht mehr auf ein willkürlich angewendetes Hoheitsrecht des Staats, sondern auf Gewalten und Ursachen zurückzuführen hat, von denen zuletzt auch der Widerstrebende anerkennen muß, daß sie weit mächtiger sind als alle Gesetzgebung und Souveränetät der Staatsgewalt. Was ist ihnen gegenüber der Staat, was Verfassung oder Verwaltung? Unerbittlich wälzt sich die Lawine von ihrer alten abstracten Höhe herab in das Thal des täglichen Lebens, und das Einzeleinkommen, ja das Einzelvermögen erzittert schon jetzt bei dem gewaltigen Druck, der ihr voraufgeht. Wer will den Proceß hemmen, der sich hier vorbereitet, und wer wagt es zuletzt an seiner Berechtigung zu zweifeln? Wie ganz aus dem geistigen Leben unserer Zeit muß die alte Rechtsphilosophie geschwunden sein, wenn sie nicht blos sich selbst mit dem harten Ernst dieser Sache gar nicht beschäftigt, sondern es sogar niemand einfällt, bei ihr wenigstens den Ausgangspunkt für die Lösung dieser Frage zu suchen? Aber Eins hat sie doch schon erzeugt — ist diese Steuer da und ihre Entwickelung unvermeidlich, so fragt es sich in der That, was denn nun eigentlich ihr Wesen und was ihre Gerechtigkeit sei? Schon sind wir so weit, daß uns hier die abstracte Staatsidee und die dialektische Nationalökonomie nicht mehr ausreichen. Was ist nun „gerechte" Steuer und wo ist ihre Grenze gegenüber dem Princip der auch wirthschaftlichen Selbständigkeit der Einzelnen? Und wenig bedarf es dabei, um von dieser Frage zu der socialen, der Pflicht des großen Kapitals gegen das kleinere, überzugehen. Wir haben sie bereits berührt; das Wesentliche aber ist,

daß sie in unserm Jahrhundert aus dem Gebiete der reinen Theorie in das praktische der Gesetzgebung und der Verwaltung übergeht. Allerdings ist es einer von den vielen Beweisen dafür, daß die „socialen Theorien" der neuern Zeit zunächst mehr auf Hoffnungen und Wünschen als auf wirklicher Bildung beruhen, daß dieselben zu ihrer ziemlich gründlichen Unkenntniß in allen staatswissenschaftlichen Dingen auch die des Steuerwesens hinzufügen, und daß deshalb von demselben in keiner sogenannten socialen Theorie die Rede ist. Aber ist die Flamme darum weniger bedenklich, weil sie sich nicht um die Dinge kümmert, die sie verzehrt? Nur das ist gewiß — eine Finanzwissenschaft unserer Zeit kann nicht mehr genügen, wenn sie nicht versucht, sich über das Rechenschaft abzulegen, was wir das sociale Princip in der Staatswirthschaft nennen.

Eins nun wird denn doch vielleicht das Gesammtresultat dieses Abrisses dieses Theiles der Weltgeschichte bleiben, das Verständniß für den Satz, daß auch das Steuerwesen, und zwar wiederum als Theil des Finanzwesens, wieder seine wir sagen ausdrücklich organische Entwickelung besitzt. Und nachdem nun dies im allgemeinen feststeht, werden wir jetzt den Versuch wagen, im Folgenden zu zeigen, wie diesem organischen Entwickelungsprocesse ein organisches System des Steuerwesens zum Grunde liegt. Nur dürfen wir uns über die Aufgabe selbst nicht täuschen.

Denn es wird bei derselben darauf ankommen, einerseits der streng wissenschaftlichen Forderung zu entsprechen, welche ein solches System nur aus dem Eingehen in das Wesen der Sache zuläßt und jede bloße Anordnung des Stoffs als eine Darstellung des Materials zwar stets dankbar, aber nie befriedigt entgegennimmt; andererseits aber muß dasselbe auch die Fähigkeit haben, jeder praktischen Betrachtung des Fachmannes wenigstens insoweit zu genügen, daß alle historischen, statistischen und legislatorischen Thatsachen des positiven Steuerwesens darin ihre naturgemäße Stellung und mit ihr ihre einfache Erklärung finden.

Das, was wir im Folgenden darbieten können, soll dafür ein Versuch sein. Möge man es in diesem Sinne entgegennehmen.

Die Grundlage dafür aber wird nun hier wie in allen Theilen der Staatswissenschaft die Scheidung zwischen dem allgemeinen und dem besondern Theile der Steuerlehre bleiben müssen, von welchem der erstere das, was nach dem Wesen der Steuer für alle einzelnen Steuern gilt, feststellt, der zweite dagegen diese einzelnen Steuern auf die Besonderheit ihrer Steuerquelle zurückführt und sie danach bemißt und beurtheilt.

Zur Geschichte der Idee der Steuer. Die Durchführung des Gedankens, daß das ganze Steuerwesen zuletzt doch weder blos ein specieller Theil des öffentlichen Rechts sei, noch daß dasselbe blos für sich, außerhalb des Staatshaushalts, der Staatsausgaben und der übrigen Quellen des Staatseinkommens stehe, sondern daß es stets als ein organisches Glied dieses Ganzen betrachtet werden müsse, bezeichnet in der That erst den Proceß, in welchem aus der formell selbständigen Steuerlehre die eigentliche Finanzwissenschaft entstanden ist. Erst mit dem Eintreten der Steuerlehre in die letztere beginnt sich das zu begründen, was wir eine systematische Finanzwissenschaft nennen, und wir dürfen sagen, daß gerade vermöge der Steuerlehre diese systematische Finanzwissenschaft der Arbeit des deutschen Geistes angehört, der schon jetzt beginnt, aus derselben die europäische Finanzwissenschaft zu bilden.

In diesem Sinne hat eine Geschichte der Idee der Steuer, das ist der Grundauffassung, welche seit dem Entstehen derselben die Steuerlehre beherrscht, allerdings einen Werth, und bei der immer steigenden Bedeutung der Steuern fügen wir unbedenklich hinzu, daß der Entwickelungsgang, der hier vorliegt, einen wichtigen Theil der gesammten Geschichte Europas bildet.

Dabei ergibt sich freilich die große formelle Schwierigkeit, gerade die deutsche Literatur zweimal berühren zu müssen; einmal in ihrer Stellung zu jener gemeinschaftlichen Entwickelung unsers Welttheils, und dann wieder bei jeder einzelnen Frage des Steuerwesens. Indeß darf deshalb die Auffassung des letztern in seiner europäischen Gestaltung nicht fehlen.

Auch hier aber ist zuletzt die Geschichte dessen, was historisch geschehen ist, doch nur die auf Jahrhunderte ausgedehnte Verwirklichung dessen, was in der Natur der Dinge liegt.

Gleich das 17. Jahrhundert beginnt in der Geschichte der Steuerlehre mit den zwei Ausgangspunkten, deren Vereinigung erst die deutsche Wissenschaft des 19. mit vollem Bewußtsein erstrebt, den

Grundgedanken des staatlichen Wesens der Steuer, und dem ihrer rechtlichen Natur. Und schon hier scheiden sich in dieser ersten Periode die Völker. An der Spitze der romanischen Richtung steht schon seit dem 16. Jahrhundert unzweifelhaft Bodinus, für den die Steuer noch durchaus kein organischer Theil des Staats, sondern nur eine Maßregel der Noth des Staats ist. Für ihn erscheint die Steuer als eine außerordentliche Quelle der Staatseinnahmen; von einer Finanzwissenschaft, von einer Volkswirthschaft oder von einem selbstständigen Steuerrecht ist noch gar keine Rede. Er nimmt sie, „De republica", Buch 6, als „septimum genus conficiendarum pecuniarum et aerarii muniendi: si tamen civitatem undique circumsessam hostes sic teneant, ut superioribus quae dixi generibus frui non liceat, aut si quae vis major rempublicam oppresserit, tunc demum cives ipsos aerario succurrere oportet". Auf dem gleichen Standpunkt steht noch Seckendorf, den die gleichzeitige deutsche Finanzliteratur wenig berührt zu haben scheint: „Teutscher Fürstenstaat", Thl. 3, achtes Regal: „Von der Landes Stewrbarkeit": „Die Stewren oder die also genente Anlage sind keine ordentliche gewisse Fälle, sondern sind Extraordinär-Anlagen und Einnahmen, welche ihrer rechten Art und Gelegenheit nach freiwillig und als gutherzige Beisteuern gereichet werden." — Die Vertretung der eigentlich deutschen Auffassung dieser Epoche gehört jedoch der specifischen deutschen Steuerjurisprudenz in ihrer Anlehnung an das Römische Recht, bei welcher jedoch schon damals die Gesichtspunkte der staatswirthschaftlichen Aufgaben des Steuerwesens aufgestellt wurden, die auf die noch unentwickelten Ideen der necessitas und utilitas publica das Wesen der Steuer bauten, dabei dann aber die letztere in ihrem Rechte auf die römisch-privatrechtlichen Grundbegriffe zurückführten, wie Kasper Klock, Besold und eine Reihe anderer Schriftsteller. (S. darüber Stein in Schanz' „Finanzarchiv", I, 1 und unten.) Eine Vermittelung dieser Richtungen in einer systematischen Finanzwissenschaft findet aber noch nirgends statt. Dazu bedurfte es der Geltendmachung der höhern volkswirthschaftlichen Auffassung. Mit ihr beginnt die zweite Epoche in der Steuerlehre.

Den entscheidenden Schritt in dieser ganzen Richtung thaten nun in Frankreich theils die Vorläufer der Physiokraten, theils die Nachfolger Quesnay's. Schon Boisguillebert („Factum de la France", 1697) verbindet die Statistik des Steuerwesens enge mit der Auffassung der Natur derselben; Vauban („Dixme royale", 1. Aufl. 1707) mit der Noth des Volks und namentlich der Landwirthschaft, bis Quesnay in seinem „Impôt unique" grundsätzlich die letztere als die volkswirthschaftliche Voraussetzung aller Besteuerung und als einzige Steuerquelle aufstellte. Die eigentliche Bedeutung dieses ganzen Systems des Steuerwesens bestand aber eigentlich nicht in jenem Gedanken der einzigen Steuer, sondern vielmehr in der Er-

kenntniß, daß nicht mehr das Gesetz des Staats, sondern das der Volkswirthschaft die Steuer beherrsche und möglich mache. Von da an war die Verbindung der Volkswirthschaft mit der Steuerlehre entschieden und von Quesnay zu Ad. Smith war nur noch ein Schritt. Es kam nur noch darauf an, die Productivität der Arbeit in allen Gestalten neben der des Grundes und Bodens zur Geltung zu bringen. Das Verständniß der Verschiedenheit des Einkommens mußte dann aus dem impôt unique als einziger Grundsteuer die theoretische Grundlage eines Systems der Steuer schaffen. Auf diese Weise wird wiederum aus der Steuerlehre namentlich durch Ad. Smith ein Theil der Nationalökonomie; wenn seine bekannten vier Grundsätze der Verhältnißmäßigkeit, Bestimmtheit, Zweckmäßigkeit der Erhebung und Billigkeit auch weit davon entfernt waren, schon ein System der Besteuerung zu bilden, so ist doch Adam Smith gerade durch jene innige Verbindung von Nationalökonomie und Steuerlehre der eigentliche Gründer der Steuerpolitik und der Steuerreform, für welche sein Bd. V mit seinem Kap. 2 fg. für die ganze Folgezeit die Bahn gebrochen hat. Doch nahm Ad. Smith, statt ein System aus jenen Principien zu schaffen, noch einfach das der bestehenden Steuern als Grundlage; er bleibt noch bei dem mehr empfundenen als gedachten Satz stehen, daß „The subjects ought to contribute — as nearly as possible in proportion to their respective abilities, that is in proportion to the revenue which they enjoy" (Bd. V, Kap. 2), was ebenso unbestimmt ist, als der bestimmte Satz von Montesquieu, „Esprit des lois", XIII: „Les revenus de l'état sont une portion que chaque citoyen donne de son bien pour avoir la sûreté de l'autre, ou pour en jouir agréablement." Freilich war das, was die deutschen Autoren schon im 17. Jahrhundert über die Steuer gesagt hatten, viel tiefer gehend. Allein jene in ihrer Allgemeinheit richtigen Behauptungen hatten in der That eine ganz andere Bedeutung. Sie war es, welche die Nationalökonomen zur Grundlage des Steuerbegriffs an sich, der richtigen Steuerbemessung und endlich der Untersuchung der volkswirthschaftlichen Consequenzen der Besteuerung machten. Und so entstand die Epoche der nationalökonomischen Auffassung der Steuer, welche seit A. Smith sich in ganz Europa geltend macht. Damit war die praktische Richtung der rationellen Steuertheorie begründet; sie fand alsbald auf die einzelnen Steuern Anwendung, und zwar in der Form, daß man die Folgen jeder einzelnen Steuer für die Volkswirthschaft zu untersuchen begann, namentlich für den Grundbesitz und die Grundrente, in welcher Beziehung Ricardo mit großem Scharfsinn die Bahn brach („Principles", Kap. 8 fg.), dem es freilich keineswegs auf die Entwickelung der Idee der Steuer, sondern nur auf die Einwirkung derselben auf die Grundrente ankam. Allein immerhin war damit der gemeinsame Ausgangspunkt der neuen Steuertheorie festgestellt, die

Verbindung der Steuer mit dem Einkommen; und jetzt erst war der Raum für eine nicht mehr vorwiegend juristische, sondern staatswirthschaftliche Auffassung der letztern gewonnen, die man nun mehr oder weniger klar formuliren, mehr oder weniger mit den einzelnen Steuern und ihrer Politik verbinden, aber deren allgemeine Berechtigung man nicht mehr bestreiten konnte noch wollte. Man muß daher die Beschränkung der Steueridee auf ihre Verbindung beider Kategorien als den Charakter der zweiten Epoche in der Geschichte der Steueridee betrachten.

Die dritte Epoche besteht nun nicht darin, daß sich die Steuerlehre von dieser volkswirthschaftlichen Grundlage getrennt hätte, sondern daß dieselbe mit dem 19. Jahrhundert in die deutsche Auffassung, welche die ganze Staatswirthschaft als ein einziges und selbständiges großes System zu begreifen weiß, aufgenommen und daher das gesammte Steuerwesen an die Seite der Domänen, Regalien und Gebühren gestellt wird. Darum beginnt jetzt erst die eigentliche Finanzwissenschaft mit der Steuerlehre sich zu einem einheitlichen System zu entwickeln. Wenn man diese großartige Arbeit, neben welcher keine einzige Nation etwas Aehnliches geleistet hat, mit Justi und Sonnenfels in der Mitte des vorigen Jahrhunderts bis auf unsere unmittelbare Gegenwart herab als ein Ganzes denkt, so kann man gewiß mit gutem Recht zwei große Abschnitte in derselben scheiden. Die erste stellt sich die Aufgabe, nicht blos den abstracten Begriff der Steuer, sondern auch die einzelnen Hauptkategorien und Fragen des Steuerwesens der gesammten Finanzwissenschaft systematisch einzuverleiben, während die zweite, welche vorzugsweise der zweiten Hälfte unsers Jahrhunderts angehört, wesentlich aus jener Verbindung mit der Nationalökonomie heraus das Gebiet der einzelnen Steuerfragen und Steuerreformen bearbeitet. Natürlich können wir diese Bewegungen nicht bibliographisch im einzelnen verfolgen; allein wir sind doch schon weit genug, um in dieser Masse von Einzelheiten die allgemeinen Umrisse einer festen historischen Gestaltung zu erkennen.

Wenn wir bei J. von Soden's „Nationalökonomie" und ihrem Bd. 3, S. 526 und besonders Bd. 5 nicht eingehender stehen bleiben, so ist es nicht deshalb, weil er mit seiner Idee einer „Staatsfinanzproduction" und „Staatsfinanzconsumtion" etwas Verkehrtes gedacht hätte, nachdem schließlich darunter die Einnahmen und Ausgaben gemeint sind, sondern weil er jede positive Beziehung zum wirklichen Finanzwesen und seiner Verfassung und Verwaltung vermieden hat. Soden bezeichnet uns in der ganzen Nationalökonomie und Finanzwissenschaft die Zeit, in welcher man die Naturwissenschaft durch die Naturphilosophie erschöpfen wollte. Dagegen ist die Verschmelzung der Steuerlehre mit der Verwaltungslehre durch die bedeutende Erscheinung von Lotz vertreten, während die selbständige Finanzwissenschaft, in welcher die Steuerlehre von da an als organischer Theil erscheint, sich vor

allem an die Namen von Jakob, Malchus und endgültig Rau anschließt. Bei allen ist das allgemeine überwiegend volkswirthschaftliche Princip der Steuer zu einem System des gesammten Steuerwesens geworden, während die Steuerverfassungs- und Steuerrechtsfragen noch ganz in den Hintergrund treten. Die erste streng dogmatische Behandlung finden wir bei Jakob, „Finanzwissenschaft", mit großem historischen Blick (Bd. I, §. 11 fg.) und systematischer Eintheilung; doch noch immer festhaltend an der Idee, daß die Steuern erst eintreten, wenn Domänen und Regalien nicht ausreichen (§. 454). Er hat die Frage über Recht und Verhältniß zur Nationalökonomie zuerst theoretisch klar, wenn auch etwas flach formulirt (§. 456 fg.) und den Grundsatz festgestellt, daß „alle Abgaben zuletzt vom Ertrage gezahlt werden müssen, wenn die Ursachen des Ertrags nicht geschwächt werden sollen" (§. 476), ein Satz, dessen Wichtigkeit niemand, auch nicht die Schule von Smith, vor ihm so bestimmt ausgesprochen und erkannt hat, denn Ad. Smith spricht nur von den Einkünften im allgemeinen und stellt einfach die Forderung auf Verhältnißmäßigkeit der Steuer zu den Einkünften überhaupt. Seine wunderliche Vorstellung vom „abgeleiteten" Einkommen und dessen höherer Besteuerung (§. 500) ist der erste Anklang der socialistischen Richtung und daher trotz der Erklärung von Malchus (I, 152) noch immer nicht ganz beseitigt. Man kann indeß Jakob als den Gründer der finanzwissenschaftlichen Dogmatik betrachten, während Malchus die Steuerlehre mehr vom Standpunkte der staatsmännischen Besteuerung behandelt. Die Bedeutung von Malchus liegt dabei vorwiegend in seinem Anschluß an die positive Gestalt der Steuerverwaltung, welcher er eigentlich erst ihre Selbständigkeit gegeben hat. Rau hat endlich nicht blos das kameralistische Element in die Steuerlehre hineingebracht, sondern mit der Vollständigkeit seines Systems auch für die der großen europäischen Finanzliteratur die Bahn gebrochen. Für die Idee der Steuer jedoch werden diese Männer kaum eine besondere Individualität fordern können, während man bei jeder einzelnen Steuer ihnen wieder begegnet. Rau's Werk ist ausgezeichnet durch Reichthum an Notizen, Klarheit und Ordnung im Einzelnen, aber nicht so sehr an logischer Systematik. Hoffmann's „Lehre von den Steuern" (1840) ist eine der vorzüglichsten Monographien, welche die deutsche Finanzwissenschaft auf der Grundlage des frühern Standpunktes besitzt. Eine Menge von einzelnen Abhandlungen erscheint nebenbei, theils über das Steuerwesen im Ganzen, theils über einzelne Steuern, ohne der ganzen Richtung wesentlich andern Charakter oder Inhalt zu geben. Wir werden ihnen bei den einzelnen Theilen oft genug begegnen. Was Rau begründet, hat dann A. Wagner in seiner neuen Finanzwissenschaft vollständig ausgeführt, und sein Werk zu einer Fundgrube von Quellenangaben gemacht, wie es keine zweite gibt. Daneben haben dann die Nachfolger von Ad. Smith die Gedanken der Verbindung der Steuer

mit dem Einkommen mit gutem Recht festgehalten, auch wo sie wie Max Wirth („Nationalökonomie", Bd. II, Kap. 4) und wie J. St. Mill (Bd. V, Kap. 11) zu keiner eigentlichen Finanzwissenschaft gelangen. Daneben ist die unklare Vorstellung, daß eine Steuer ein „Opfer" sei, das der Einzelne bringt, nichts als der Reflex der Ansichten des 17. Jahrhunderts, die in der Steuer nur die Bethätigung des guten Willens im Falle der Staatsnoth sah; sie ist wol nicht mehr discutirbar. Die französische Literatur hat neben der Steuergesetzkunde d'Audiffret's eigentlich nur die beiden bedeutenden Werke von Parieu und neuestens von Leroy-Beaulieu aufzuweisen, die neben ihrem reichen Material und bei ihrer strengen Beziehung auf Frankreich für allgemeine oder streng systematische Fragen kaum etwas Selbständiges bieten. Dagegen hat die neuere Zeit, ohne sich mit dem systematischen Element ernsthaft zu beschäftigen, zwei Richtungen selbstständig ausgebildet. Die eine ist zur Vertreterin der Idee einer „allgemeinen Einkommensteuer" geworden, an deren Spitze F. A. Neumann steht: „Progressive Einkommensteuer" (Verein für Socialpolitik, Bd. VIII), die aber natürlich praktisch wie theoretisch keine Bedeutung gewinnen konnte. Nur auf zwei Punkten hat sie ein tieferes Eingehen auf die Sache angeregt. Zuerst indem sie den socialen Begriff des „Existenzminimums" als Grenze der Steuer in die Besteuerungslehre eingeführt hat, ohne jedoch dabei das Verhältniß der directen zur indirecten Steuer zu Ende zu denken; dann indem sie, wesentlich in Verbindung mit der allgemeinen Einkommenbesteuerung, die Frage nach dem progressiven Steuerfuß zur Geltung brachte. Jedenfalls war das der — fast einzige — Punkt, auf welchem die französische Literatur von der deutschen Notiz nahm. Dieser progressive Steuerfuß, den wir unten genauer definiren, war vor 1848 auch in Deutschland gänzlich unbekannt. Das Jahr 1848 hat ihn eingeführt; so in der sächsischen Gewerbe- und Personalbesteuerung, wo er ein Steuerfuß der Einkommensteuer ist, bei der österreichischen Einkommensteuer von 1849 in der 2. Klasse. Die französische Literatur hat diesen Steuerfuß hart beurtheilt: Parieu, „Théorie de l'impôt sur les revenus", S. 149, sagt, der impôt proportionnel (zur Höhe des Einkommens aus der Steuereinheit) entspreche dem französischen Geiste als klar und einfach; der impôt gradué dagegen dem deutschen mit seinen „sentimentalen und vagen Bestrebungen". Daß diese sentimentalen und vagen Bestrebungen aus dem französischen Socialismus stammen, vergißt freilich Herr Parieu. Ebenso Léon Faucher, Passy und Puynode; Baudrillart sagt dagegen mit Recht, die progressive Steuer sei „nicht Gleichheit" (der Steuer), „sondern Gleichmachung" (des Kapitals); „auch wo sie mäßig ist, ist sie eine Strafe auf die Ersparnisse". Das ist alles sehr allgemein, denn es gilt ja auch von der Rentensteuer, die freilich auch in Frankreich fehlt. Vgl. Engel's „Mittheilungen des Statistischen Bureau", 1867, Nr. 45. Schließ-

lich ist anzunehmen, daß Pfeiffer, „Staatseinnahmen", II, 27 fg., die Absicht hatte, etwas über die Sache zu sagen. Vgl. auch Maurus, „Moderne Besteuerung", S. 226—228, der nur von der Höhe der Steuer bei der Lohnarbeit spricht, und S. 329, wo er den Steuerfuß mit dem Steuerbetrage verwechselt. Wir werden in der Darstellung der Einkommensteuer später auf diese ganze Frage zurückkommen.

Die zweite Richtung, ohne die systematische Finanzwissenschaft weiter zu berühren, schuf dagegen eine ganze Literatur über Steuerpolitik und Steuerreform, in welcher dann theils jede einzelne Steuer für sich, theils das gesammte Gebiet das Steuersystems kritisch behandelt wird. Der Reichthum und Werth dieser Arbeiten ist ein sehr großer; sie haben das Nachdenken über das Steuerwesen wirklich bereits zu einem Theile der öffentlichen Bildung gemacht, und auf wichtige Gebiete der praktischen Volkswirthschaft, wie z. B. bei der Besteuerung des Zuckers, des Branntweins, des Tabacks, dann aber auch in der Grundsteuer, und in der neuesten Zeit auch in der Verkehrssteuerfrage (Börsensteuer) wesentlich zum Verständniß der Productionsverhältnisse einerseits, und des gegenseitigen Bedingtseins aller Steuern untereinander viel beigetragen. Indem aber alle diese Arbeiten die festen Kategorien der Steuerlehre, die des Steuerobjects, der Steuereinheiten und des Steuerfußes nicht festzuhalten wissen, können sie sich ihres temporären Charakters nicht entledigen, und haben daher kaum einen maßgebenden Einfluß gewonnen. Die Arbeit von Maurus („Moderne Besteuerung", 1870) gibt viele Anregungen; aber wie soll man die „moderne" Besteuerung begreifen lernen, wenn man die frühere nicht kennen lernt? M. Meyer („Gerechte Besteuerung") ist ein Reflex allgemeiner Anregungen; seine „Geschichte der Steuertheorie" weiß von dem 17. und 18. Jahrhundert nichts, und hält die Aquarell-Schattirungen einzelner Schriftsteller für eine Geschichtschreibung. Am bedeutendsten ist Schäffle's „Steuerpolitik". Schäffle drückt von allen am besten die allgemeinen Vorstellungen von den Bedürfnissen nach Steuerreformen gerade dadurch aus, daß ihm die nun einmal nicht wegzuleugnenden Grundbegriffe sowol als die höhern Vergleichungen mit dem Steuerwesen anderer Nationen fehlen. Im allgemeinen aber muß man zur Charakteristik der Steuerlehre hinzufügen, was für die ganze Finanzwissenschaft gilt, daß die Universitäten aufgehört haben, die Mittelpunkte derselben zu sein, und daß daher die Literatur der einzelnen Steuern viel reicher ist als die der ganzen Finanzwissenschaft. Das beruht wesentlich darauf, daß die Regierungen nicht dahin gelangt sind, neben der strengen Fachjurisprudenz eine staatswissenschaftliche Bildung von den Studirenden zu fordern. Deshalb hat die Steuer jetzt die Lehrerin für das Steuerwesen werden müssen und die Praxis hat sich der Theorie entwöhnt. Daher fehlt uns nicht blos die Bearbeitung der Geschichte des Steuer-

wesens und die Kenntniß der so bedeutenden Stellung, welche die deutsche Literatur hier einnimmt, sondern auch jene specifische Tiefe in den Verhandlungen, welche durch die Gegenwärtigkeit des Ganzen der Behandlung der einzelnen Fragen zu eigen wird. Das ist kein Fortschritt.

Neben diesem allgemeinen Gange der Entwickelung müssen wir nun auf die hervorragenden Erscheinungen bei den großen Nachbarvölkern, namentlich auf Rußland und Italien, zum Schlusse hinweisen. Denn gerade das Steuerwesen ist in beiden seit der neuesten Zeit in einer tiefgreifenden Entwickelung begriffen.

Was zuerst Rußland betrifft, so liegt das charakteristische Element seiner neuen finanziellen Literatur, die wir bereits im ersten Bande skizzirt haben, im Unterschiede von der frühern, theils in der systematischen Auffassung, theils und wesentlich aber in dem Aufnehmen der historischen Entwickelung (die freilich fast immer erst mit Peter dem Großen beginnt) in die Besprechung der neuen Gestaltung des Steuerwesens, die allerdings dem ganzen Finanzwesen eine neue Grundlage zu geben strebt. Es ist nicht schwer, diesen Entwickelungsgang im allgemeinen zu charakterisiren; sehr schwer dagegen, ihn im einzelnen zu verfolgen. Indessen kann man sagen, daß, wenigstens soweit unser Blick reicht, die Geschichte des neuern russischen Steuerwesens und die große Reformarbeit der Gegenwart, die noch keineswegs beendet ist, sich eigentlich nur auf die Neugestaltung der directen Steuern bezieht, während die indirecten Steuern noch verhältnißmäßig wenig theoretische Beachtung gefunden haben. Der Gang der Dinge in den erstern ist nun, faßt man ihn in seinem letzten Resultat zusammen, der Proceß, durch welchen die alte, auf dem durchgreifenden Unterschiede zwischen den steuerbefreiten und steuerpflichtigen Ständen beruhende Steuer sich in das neue, staatsbürgerliche, jedes Einkommen treffende Steuerwesen umzugestalten strebt. Wenn wir die historische Entwickelung der russischen Gesellschaft erst genauer kennen, und die Schranken zwischen der germanisch-romanischen und der russischen Cultur gefallen sein werden, werden wir eine Gleichartigkeit in beiden finden, die allein im Stande sein wird, uns das rechte Verständniß für die innere Entwickelung Rußlands zu geben. Wir können hier nur das Verhältniß derselben zum Steuerwesen charakterisiren. Das System der Steuern vor Peter dem Großen war das der Grundherrlichkeit. Mit Peter tritt nun zwar die Staatsgewalt die Rechte der letztern im allgemeinen zu Boden, allein sie behält sie gezwungenerweise für das Steuerwesen bei. Für das frühere russische System der Besteuerung war der adelige Grundbesitz ganz ähnlich wie die „Jurisdictio" Deutschlands im 17. Jahrhundert das eigentliche Steuersubject, nur daß die auf diesen Besitz entfallende Steuer ohne den germanischen Consensus Ordinum einseitig von der Regierung aufgelegt ward. War nun der Betrag für den einzelnen adeligen Herrn festgestellt, so

trat eine Vertheilung desselben an die Bauerngemeinde ein (den Mir), woraus sich dann die beiden großen Elemente des russischen Steuerwesens, gegen die jetzt gekämpft wird, ergeben haben, zuerst die factische und rechtliche Steuerfreiheit des Adels, dann die Repartition der directen Steuerbeträge innerhalb des Mir, bei denen die einzelne wirthschaftliche Persönlichkeit, die sogenannte „Steuer- oder Revisionsseele", als Steuereinheit zum Grunde gelegt ward; nur hielt man trotz jener adeligen Steuerfreiheit an dem Grundsatze fest, daß der Grundherr für die Gesammtsumme der Gemeindesteuer, den Steuerbetrag aller jener Revisionsseelen, persönlich hafte, was schließlich sich als eine sehr ernste Verpflichtung des erstern herausstellte. Diese Verpflichtung ist es, welche gerade den Landadel in der neuesten Zeit dahin gebracht hat, jenes Privilegium der Steuerfreiheit, das sich praktisch als eine große und schwere Steuerlast herausstellte, mit allem Nachdruck zu bekämpfen, und an die Stelle jener Repartition auf den Mir mit ihrer Haftung für den Grundherrn eine Ordnung der Besteuerung zu fordern, in welcher der Adel so gut als die Bauern seine individuellen Steuern zahlt, aber jeder nur für sich der Finanzverwaltung haftbar wird. In dieser Bewegung kann man wieder bestimmte Abschnitte bezeichnen, von denen jeder sein eigenes Steuersystem besitzt, und die der gegenwärtigen großen Reform der Grund- und Erwerbsteuer zum Grunde liegen. Der erste Abschnitt beginnt schon mit Peter dem Großen, der neben die alte Grundherrlichkeitssteuer und ihre Repartition, welche allerdings den Nichtbesitzer von Grund und Boden frei ließ, durch die Kopfsteuer eine Personalbesteuerung neben der Grundsteuer mit 80 Kopeken für den Bauern und 1 Rubel 20 Kopeken für den Bürger einführte (1718—22). Der Adel war von dieser Steuer frei, und mußte statt derselben — ganz wie der alte germanische Vasall — persönliche Dienste in Militär und Amt leisten. Es ist das Mittelalter im Leistungssystem der Herren und Knechte, nur nicht lehnsherrlich, sondern rein staatlich durchgeführt. Die zweite Hälfte des vorigen und die erste Hälfte des 19. Jahrhunderts zeigten dann die großen Fehler dieser „einfachen" Besteuerung, und alle Versuche, Klagen und Theorien dieser Zeit, die ohne Erfolg blieben, bilden zusammen das, was wir den zweiten Abschnitt dieser Steuergeschichte nennen. Das Endergebniß davon war dann die Erkenntniß, daß diesem ganzen Steuerwesen die einzig mögliche Grundlage fehle, das individuelle Einkommen eines freien individuellen Besitzrechts. Wollte man daher ein der neuen Zeit entsprechendes Steuersystem, so mußten zwei Dinge eintreten; zuerst mußte der Bauer aus dem Gutsverbande herausgelöst und sein Grundbesitz individuelles Eigenthum durch eine das ganze Reich umfassende Grundentlastung werden; und das geschah durch die verschiedenen Ukase von 1861 und 1862, welche man als die Befreiung des Bauernstandes zu bezeichnen pflegt. Diese Ukase hatten nun zwar

dem wohlbegründeten Wunsche der alten Grundherren zufolge die letztern nicht blos von der Repartition, sondern auch, was die Hauptsache war, von der Haftung für den Gesammtbetrag des Mir befreit; allein es gab noch keineswegs jenes System der selbständigen Einzelbesitze, wie es sich in den westlichen Ländern erhalten hatte, sondern in jedem Mir blieb der Gedanke der ursprünglichen Gemeinschaft des Grundes und Bodens aufrecht, und da noch kein Kataster existirte, der eine Individualbesteuerung allein möglich macht, so mußte nach wie vor der Mir das Steuersubject bleiben, aber jetzt noch als Gemeinschaft die bisher dem Landadel aufgebürdete Haftung für die Steuerzahlung jedes einzelnen seiner Mitglieder annehmen.

Auf diesem Grundsatz beruht nun das noch gegenwärtige Besteuerungssystem, dessen durchgreifende Aenderung jetzt begonnen worden ist. Die Folge desselben aber war, daß nun auch dieser Steuergemeinde die Execution der Steuer gegen den Einzelnen zufiel, und daß sie dieselbe daher uncontrolirt innerhalb ihrer Mitglieder vornahm, sodaß, wie Alexandro sagt, „dem A. seine Kuh gepfändet wird, weil der B. seinen Antheil an der Steuer nicht gezahlt hat". Deshalb konnte man auch die alte Kopfsteuer nicht unmittelbar abschaffen, und wenigstens für das Steuerwesen war mit dem Ganzen nicht viel gewonnen. Hier blieb daher nur Eins übrig. Man mußte sich entschließen, ein ganz neues Steuersystem zu errichten, und mit diesen Versuchen beginnt nun der dritte, unserer Gegenwart unmittelbar gehörende Abschnitt. Wir charakterisiren ihn in aller Kürze.

Der Grundgedanke der neuesten Entwickelung ist in dem Steuererlaß vom 18./20. Mai 1882 dahin ausgesprochen, „die Kopfsteuer vom Jahre 1883 an durch andere Steuern allmählich zu ersetzen; das soll im Laufe mehrerer Jahre geschehen, je nachdem andere Einnahmequellen gefunden werden". Die Grundlage dafür bildet nach dem Erlasse die Aufstellung von Steuerklassen, von denen jedoch das Gesinde der Herrschaften und die gänzlich Besitzlosen befreit sein sollen. Allerdings verminderte sich dadurch der Ertrag der Kopfsteuer, die im Voranschlage für 1881 noch mit $10^1/_2$ Mill. Rub. eingestellt war, um circa 4 Mill. Rub.; aber gleichzeitig begann nun die Einführung eines rationellen Steuersystems. Die Grundlage des letztern war der Erlaß vom 13. Mai 1883, welcher zunächst eine weitere Herabminderung der Kopfsteuer durch weitere Klassenbefreiungen im Gesammtbetrage von 15 Mill. Rub. anordnete, dafür aber eine neue Erbschafts-, Grund- und Gebäudesteuer einführte und wesentliche Aenderungen in der Erwerbsteuer feststellte, welche wir dann unten im einzelnen anführen werden. Als Schlußpunkt für die gänzliche Beseitigung der Kopfsteuer ist das Jahr 1890 angenommen.

Faßt man diese große Bewegung kurz zusammen, so ergeben sich zwei Hauptresultate für das russische Steuerwesen und seine Behand-



lung. Das erste ist, daß die Geschichte des russischen Steuerwesens zuletzt nur eine andere, später eingetretene Gestalt der Steuerentwickelung namentlich Deutschlands und seines Fortschritts aus der grundherrlichen Steuerperiode zum rationellen Steuersystem enthält, und daß auch die russische Literatur sich ohne eine ausreichende Kenntniß dieses Lehnsteuerwesens und der Periode des absoluten königlichen Steuerwesens kaum über die Eigenthümlichkeit ihres eigenen Landes klar werden wird. Das zweite ist, daß die Stellung des indirecten Steuerwesens neben dem directen künftig als eine gleichberechtigte in dem sich jetzt entwickelnden Steuersystem ernstlichst als organischer Theil des Ganzen hervorgehoben und erwogen werden muß. Die gründliche und umsichtige neueste Arbeit auf diesem Gebiet von M. M. Alexandro: „Die russische Gesetzgebung über die directen Steuern" (Petersburg 1879), zeigt uns, wie viel hier für die russische Literatur noch zu thun übrigbleibt. Es genügt schon ein Blick auf die ausführliche Besprechung dieser Schrift in Schanz' „Finanzarchiv", I, II, 484 fg., um klar zu machen, wie rasch bei der energischen Finanzverwaltung der Gegenwart in Rußland der Gedanke ungenügend wird, blos das augenblicklich Bestehende behandeln zu wollen.

Was nun Italien betrifft, so hat dieses Reich bekanntlich eine so gewaltige Steuergesetzgebung in neuester Zeit entfaltet und dieselbe mit einer ebenso reichen als rationellen finanziellen Statistik begleitet, daß bisjetzt für die reine Theorie nur wenig Raum übriggeblieben ist. Doch ist schon im vorigen Jahrhundert einer der ersten publicistischen Schriftsteller seiner Zeit, Pietro Verri, schon im Jahre 1771—72, also vor Adam Smith, in seinen „Meditazioni sull' Economia politica" auf dem Standpunkt der freiesten Forschung; speciell über das Finanzwesen handelten die §§. 29 und 32, voll Geist und schlagender Bemerkungen; er sagt schon, daß die Gerechtigkeit fordert, daß die vier Arten des Besitzenden ohne Ausnahme (inclusivamente) die Steuern (tributo) „a misura della lora proprietà" zahlen sollen; seine vier Grundsätze für das Steuerwesen sind: erstlich, keine Steuer soll unmittelbar auf den Nichtbesitz (classe dei poveri) fallen; zweitens, die Steuer soll man wählen, deren Erhebung am wenigsten Kosten macht; drittens keine Differenz zwischen Einnahme und Ausgabe dulden; viertens keine Besteuerung darf den freien Waarenverkehr im Staate belästigen (§. 30). Es ist der Anfang des rationellen Nachdenkens über das Steuerwesen, und schließlich sind jene Gedanken gar nicht viel von den vier Principien Adam Smith's verschieden („Opere filosofiche ed Economice del Conte Pietro Verri", 2 Bde., Mailand 1844), während sich Scialoja, „Principii dell' Economia sociale", mit seinen sechs Principien eigentlich an beide anschließt. Minghetti's „Economia pubblica" (1868) hat sich mit den Finanzen wenig beschäftigt. Sehr kurz ist Luigi Cossa, „Economia politica" (1877). E. Morpurgo bleibt der erste

Finanzstatistiker; ein eingehendes Werk über die „Imposta delle vendita mobiliare" von Eug. Corbetta (1868) ist auch dadurch beachtenswerth, daß es seine Grundlagen in einer allgemeinen und sehr richtigen Auffassung des Steuerwesens sucht; die Ausführung im Einzelnen gründlich, aber breit. Ein Gesammtwerk über das italienische Steuerwesen fehlt noch.

Ohne eine Bibliographie der Abhandlungsliteratur hier hinzufügen zu wollen, verweisen wir zum Schlusse auf das ebenso fleißige als lehrreiche Werk von Gius. Ricca-Salerno: „Storia delle dottrine financiarie in Italia" (4. 1881; Preisschrift der königl. Akademie dei Lincei), zu welchem man jetzt die Arbeit desselben Verfassers in Schanz' „Finanzarchiv", I. II, S. 1 fg., hinzufügen muß („Die Reform der indirecten Steuern in Italien"), auf die wir später zurückkommen, und deren Einleitung uns eine Probe von der zugleich geistvollen und gründlichen Behandlung gibt, mit welcher Italiens neueste Zeit die gesammte Finanzwissenschaft, allerdings wesentlich in ihrer speciellen Beziehung zum eigenen Lande, auffaßt.

Die Steuerlehre.

Allgemeiner Theil.

Die drei Gebiete derselben.

Wenn wir nunmehr zu dem Begriffe des Steuerwesens zurückkehren, so enthält dasselbe nicht etwa eine einfache Definition, sondern es bedeutet den Proceß im Leben der Gemeinschaft, in welchem die letztere als Staat aus jeder Einzelwirthschaft denjenigen Theil der Productivität derselben herausnimmt, welcher nicht mehr durch die individuelle Thätigkeit des Individuums, sondern durch das Mitwirken der Gemeinschaft für die Bildung seines Erwerbes, das ist, auf Geldeinheiten reducirt, seines Einkommens, entsteht. Das was wir den „allgemeinen Theil" der Steuerlehre nennen, kann daher nichts anderes enthalten, als die Auffassung dieses Processes in seinen einzelnen an sich selbständigen Momenten, welche, in ihrer beständigen Wechselwirkung als ein Ganzes erscheinend, eben das Steuerwesen bilden.

Das erste dieser Momente nun ist unzweifelhaft eben der Erwerb oder das Einkommen für sich, das wir als Voraussetzung alles Steuerwesens eben die „Steuerquelle" zu nennen pflegen. Wir glauben, alles, was dahin gehört, als die Lehre von der Steuer an sich bezeichnen zu können. Das zweite Moment ist dann die Thätigkeit von Gesetzgebung und Verwaltung in Wille und That des Staats, vermöge deren er jenen Antheil der Gesammtheit an dem Einkommen des Einzelnen bestimmt und wirklich erhebt. Die Entwickelung dieser Thätigkeit des gesetzgebenden und verwaltenden Staats erscheint nun mit leichtverständlichem Namen als das Steuersystem des Staats. Das dritte Moment wird endlich gebildet durch die Aufgabe des Staats, diese Besteuerung nach dem Steuersystem nunmehr nach Maß, Art und Wechsel der Steuerquelle in jeder bestimmten Zeit zu finden und festzustellen; und die Gesammtheit der Gesichtspunkte, die sich daraus ergeben, bildet das, was wir wol am besten die Steuerpolitik nennen. Jeder dieser Theile erscheint nun selbst wieder als ein organisches Ganzes, in welchem alle engern Momente sich gegenseitig bedingen.

Erstes Gebiet.

Das Einkommen und die Steuer an sich.

I. Kapital und Einkommen im Steuerwesen.

Es ist wahr, daß das Ergebniß eines mehr als hundertjährigen Nachdenkens über das Wesen der Steuer den Satz festgestellt hat, daß jede Steuer auf dem Einkommen beruht, und daß daher jede Steuer nur als eine Steuer auf das Einkommen gesetzlich angeordnet und wissenschaftlich berechtigt sein kann. Der letzte Grund dieses Satzes, der an und für sich zwar richtig, aber niemals ausreichend ist für unsere Frage, liegt aber doch tiefer als in der Erkenntniß, daß die Besteuerung des Vermögens als Quelle dieses Einkommens das letztere selbst verzehren, und die Besteuerung daher die Steuer vernichten würde. Freilich ist dieser Grund ein Theil der höhern Auffassung der Güterlehre. Aber nur von ihr aus gelangen wir zu dem, was wir die Principien der Einkommenbesteuerung nennen müssen.

Das erste dieser Principien besteht nun darin, daß alles dasjenige, was wirthschaftlich kein Einkommen erzeugt, finanziell noch keiner Steuer unterworfen werden soll.

Die Gründe dieses entscheidenden Princips liegen nicht auf der Oberfläche.

Denn der Lebensproceß der Güter- und Kapitalbildung besteht aus zwei wesentlich verschiedenen Elementen. Das eine Element enthält den organischen Proceß, durch welchen in dem Zusammenwirken von Production und Consumtion aus der Differenz beider der Ueberschuß gebildet wird; das zweite aber denjenigen, in welchem der Einzelne über den von ihm durch den erstern gewonnenen, also von allen Factoren der Production und Consumtion nunmehr abgelösten, freien Ueberschuß verfügt. Diesen freien Ueberschuß nennen wir eben am kürzesten das Kapital. Das Kapital ist demnach nicht blos Ziel und Schluß des Erwerbes und Einkommens, sondern es ist noch etwas anderes. Denn in dem ersten Proceß steht der Einzelne mit allen seinen Kräften und Thätigkeiten noch mitten in der Gemeinschaft, und Werth, Erwerb und Einkommen hängen ebenso sehr von dieser Gemeinschaft als von ihm selber ab. In dem zweiten dagegen steht er ganz für sich da; hier ist er von der Gemeinschaft wirthschaftlich frei, fordert nichts mehr und empfängt nichts mehr von ihr. Der frei gewordene Ueberschuß ist daher das Gebiet seiner gleichfalls frei gewordenen, persönlichen und wirthschaftlichen Selbständigkeit.

Und wenn es nun eins der großen Principien aller persönlichen Entwickelung ist, ebendiese individuelle Selbständigkeit der Persönlichkeit nicht blos anzuerkennen, sondern sie auch mit ihrem Inhalt zu erfüllen, sie damit selbstthätig und sich selber verantwortlich zu machen, so folgt, daß von dem höchsten Standpunkte aller Auffassung des menschlichen Daseins die Gemeinschaft mit ihrer Gewalt dieses Lebensgebiet des Einzelnen auch wirthschaftlich nicht berühren darf, will sie die Gemeinschaft freier und selbständiger Männer sein. Nur solange sich dieses Kapital noch in der Wechselwirkung der Gemeinschaft mit der individuellen Arbeit erst erzeugen will, darf sie ihren Antheil als Leistung für die letztere wieder fordern; da, wo es aber gebildet ist, ist ihr Recht ausgeschlossen. Und das nun heißt, daß die Steuer

aller Art und Form nie das Kapital, sondern nur das Einkommen aus demselben treffen darf.

Da nun aber ferner dieses Kapital seinem Wesen nach wieder zur Production zurückkehren und in seiner neuen Verwendung sich selbst wieder reproduciren muß, so folgt zweitens, daß das gebildete Kapital der Steuer wieder unterworfen sein wird, sobald es als Grundlage neuen Erwerbs verwendet wird. Und daher der zweite Satz, daß man zwar nie das Kapital an sich, wohl aber seinen Ertrag in jeder Form, also zunächst die Rente und den Zins, als steuerbares Einkommen erkennen muß.

Endlich aber ergibt sich aus dieser Verbindung von Kapital und Arbeit der naheliegende Satz, daß das Maß der neuen Kapitalbildung stets durch das des alten schon gebildeten Kapitals bedingt ist. Nicht blos in der individuellen wirthschaftlichen Kraft, sondern auch im individuellen Vermögen liegt ein wesentliches Element dessen, was wir das Einkommen als Steuerquelle nennen müssen. Und so wird das reine aus der wirthschaftlichen Bewegung geschiedene und damit an und für sich steuerfreie Kapital die Grundlage der Bemessung des zum Theil aus seiner thätig gewordenen productiven und consumtiven Kraft entspringenden Einkommens.

Man erkennt, daß auf diese Weise in der — sagen wir einfach organischen — Scheidung des Wesens von Kapital, Einkommen und der Wechselwirkung beider das an sich blos negative Princip der Nichtbesteuerung des Kapitals zur lebendigen Grundlage des gesammten Steuerwesens wird. Alle künftigen Momente der Steuerlehre schließen sich in jenen drei Grundsätzen für das Verhältniß von Kapital und Einkommen zusammen. Und dieses ist nun zunächst für die Steuer an sich im Einzelnen zu verfolgen.

Steuersubject und Steuerobject.

Das erste nun, was sich aus der Auflösung dieser drei Principien für das Steuerwesen ergibt, ist die Unterscheidung zwischen dem, was man das Steuersubject, und dem, was man das Steuerobject zu nennen pflegt. Diese Unterscheidung ist aber für die Wissenschaft des Steuerwesens zugleich

darum von großer Wichtigkeit, weil sie allein eine Reihe von unklaren Vorstellungen beseitigt, und uns statt deren neue Gesichtspunkte eröffnet.

1) Steuersubject.

Das ständische und das staatsbürgerliche Steuersubject. Die Steuerbefreiung.

Das Steuersubject ist nämlich nicht etwa blos die einzelne Person und Persönlichkeit in ihrer abstracten Verpflichtung zur Steuerzahlung, sondern nur die Persönlichkeit, insofern sie ein Einkommen aus ihrem Kapital hat. Das Steuerwesen muß jedes selbständige Einkommen, oder jede Steuerquelle, nach dem Gesetze der wirthschaftlichen Productivität auf die erzeugende Kraft einer Persönlichkeit zurückführen, und diese Persönlichkeit ist das „Steuersubject", gleichviel wie sie geartet ist. Aus den einzelnen Momenten, die dieser Begriff umfaßt, entsteht nun das, was wir das System der Lehre vom Steuersubject nennen müssen.

Das erste Moment allen Steuersubjects ist seine Zahlungspflicht. Die Steuerzahlung aber ist nicht jede Zahlung an sich, sondern eine Zahlung an die Staatskasse. Da nun eine jede solche Zahlung aus dem Einkommen hervorgeht, so kann man sofort von zwei Steuersubjecten sprechen. Derjenige, aus dessen Einkommen die Steuer entspringt, und nach welchem sie zuletzt bemessen wird, ist der Steuerträger; derjenige, aus dessen Kasse sie an die Staatskasse effectiv geleistet wird, ist der Steuerzahler. Dabei liegt es im leichtverständlichen Wesen des wirthschaftlichen Interesses, daß jeder Steuerzahler einen andern zum Steuerträger zu machen trachtet; und der Proceß, der sich daraus zwischen beiden ergibt, ist die Ueberwälzung der Steuer, welche dann über die wahre Höhe der Steuer entscheidet, von der die Steuerpolitik spricht.

Zweitens folgt, daß alle Persönlichkeiten, welche kein Einkommen, weder durch ihre wirthschaftliche noch durch ihre persönliche Erwerbskraft haben, auch keine Steuerzahler sein sollen. Daß sie es nicht sind, ist daher noch keine Steuerbefreiung. Dagegen ist es unmöglich, vermöge der Gesetze der

Preisbildung sie dennoch nicht zu Steuerträgern zu machen, und hier entwickelt sich der Anfangspunkt des Kampfes zwischen directem und indirectem Steuerwesen.

Es folgt dann drittens, daß, da die Grundformen der Persönlichkeit nicht einfach sind, auch mit der einfachen Kategorie des Steuersubjects das letztere keineswegs erschöpft ist. Im Gegentheil entsteht aus der Besonderheit der Kategorien der Persönlichkeit an sich die Besonderheit der Steuerobjecte.

Das individuelle Steuersubject ist die einzelne erwerbsfähige Person, deren Kapital die Erwerbskraft ihrer persönlichen Kräfte ist. Jeder Steuerzahler ist stets ein individuelles Steuersubject.

Die Formen der Einheit unter den einzelnen Personen bilden nun den Begriff der „Persönlichkeit". Das Wesen derselben für die Steuer besteht stets darin, daß innerhalb dieser einheitlichen Persönlichkeit Eine Person als Steuerzahler, alle andern als Steuerträger erscheinen. Für die Steuer an sich erscheint dann dieser Unterschied in der Art und dem Maße, in welchem die übrigen Mitglieder der (öffentlichen) Persönlichkeit an dem Tragen (Aufbringen) der Steuer aus dem gemeinsamen Einkommen beitragen. Das Steuerrecht kennt dagegen nur das Haupt einer solchen Persönlichkeit als den verpflichteten Steuerzahler.

In diesem Sinne ist zuerst die Familie ein Steuersubject, dessen Steuerzahler der Familienvater ist. Dann ist jeder Verein im weitesten Sinne, sowie er ein eigenes Einkommen hat, theils als Erwerbsgesellschaft, theils als bloßer Verein, wenigstens principiell ein Steuersubject, als dessen Steuerzahler vermittels der Vereinskasse der Vorstand gilt. Endlich wird auch der Staat ein Steuersubject, wo er als eine einzelne kapitalerwerbende Persönlichkeit erscheint. Diese Kategorien des Steuersubjects führen dann zu dem zweiten großen Gebiet der Steuerlehre, der Frage nach der Befreiung des Steuersubjects von Steuerzahlen und Steuertragen.

Das oberste Princip für die Verpflichtung zur Steuer ist es nun, daß jede wirthschaftliche Persönlichkeit im Staate zugleich zur Steuerzahlung verpflichtet ist. Nur muß man dabei scheiden. Bevor die eigentliche Steuer eintritt, gilt dieses oberste

Princip in dem Sinne, daß es niemals in der Welt einen Angehörigen eines Staats gegeben hat und geben kann, der von jeder Leistung an die Gemeinschaft ganz befreit gewesen wäre. Begriff und Recht aller Steuerbefreiung tritt dagegen da ein, wo diese Leistung des Einzelnen statt einer persönlichen Leistung zu einer in Geld zu zahlenden Steuer wird, daß es sich also um eine eigentliche Steuerbefreiung erst seit der Zeit handelt, wo die Steuer in Geld an die Stelle der persönlichen Leistungen einer ein Einkommen besitzenden Persönlichkeit tritt. Auf dieser Grundlage muß man das Steuerobject der ständischen Epoche von dem der staatsbürgerlichen unterscheiden.

Denn die Geschichte der ständischen Epoche zeigt uns, daß der Unterschied eben darin besteht, daß jene Leistungen in der erstern vermöge des Dienstes jedes Besitzers in der Heerfolge und der Verwaltung der damaligen Rechtspflege bestand, während ebendeshalb nur diejenigen, welche an beiden nicht theilnehmen durften, zu einem Aequivalent der Steuer in Geld gezwungen waren. In dieser Epoche decken sich daher die beiden Begriffe der Steuerbefreiung und der Grundherren. Und da nun in derselben Epoche die ständischen Körperschaften zugleich noch die innere Verwaltung und Rechtspflege ausübten, so erschien auch das Einkommen das sie von ihren Angehörigen erhoben, als ein öffentliches und darum nicht steuerbares. Als nun die eigentliche Steuer schon mit der Steuerbewilligung durch die Stände beginnt, bildet sich das aus, was bis zum 18. Jahrhundert gilt. Die Grundherrlichkeiten übernehmen allmählich die Steuerpflicht, aber in der Weise, daß der Grundherr Steuerzahler wird, allein vermöge seiner grundherrlichen Rechte den Hintersassen zum Steuerträger macht. Darin liegt für unser Gebiet der eigentliche Widerspruch im Steuerwesen jener Epoche. Erst als mit der Mitte des 18. Jahrhunderts die eigentliche Finanzverwaltung auftritt, wird auch der Grundherr für seinen Grundbesitz selber Steuerträger, und es entsteht damit das Princip, daß nunmehr die Steuerzahlung in Geld an die Stelle jeder Pflicht zur persönlichen Leistung tritt. Das ist das Princip der „Allgemeinheit der Steuer" an der Stelle der Pflicht zur alten Allgemeinheit der öffentlichen Leistungen. Damit ist nun jeder Besitzer eines Einkommens grundsätzlich ein

Steuersubject geworden. Der Begriff der Steuerfreiheit ist damit verschwunden; denn dasjenige Einkommen, welches für öffentliche Zwecke verwendet wird, das der alten Körperschaften und neuen Selbstverwaltungskörper, wie das der Gemeinden, der Kirchen, der Schulen u. s. w. wird jetzt ein Theil der Ausgaben des Staats und seiner Verwaltung, und damit nothwendig so weit steuerfrei, als diese Verwaltung nicht durch den Staat selbst gezahlt wird.

Dennoch bleiben scheinbar gewisse „Steuerbefreiungen" bestehen. Diese nun muß man zunächst in zwei große Gruppen theilen. Die erste enthält die Befreiung bestimmter Einnahmen von der Steuer, die zweite die Befreiung bestimmter Persönlichkeiten von derselben.

Die erstere tritt da ein, wo eine öffentliche Persönlichkeit Einnahmen nicht für den Erwerb ihrer Mitglieder, sondern für einen dem Begriffe und der Aufgabe der innern Verwaltung angehörenden Zweck erhebt und verwendet. Solche öffentliche Persönlichkeiten sind daher trotz ihrer Einnahmen nicht Steuersubjecte, so wenig wie es etwa das Einkommen eines Ministerialbudgets sein kann, weil, wenn sie diese ihre Einnahmen nicht für ihre öffentlichen Zwecke verwendeten, der Staat selbst solche Ausgaben tragen müßte. Sie treten ebendadurch an die Stelle des Staats, und deshalb heißen sie eben „Selbstverwaltungskörper". Die Consequenz ist jedoch, daß, sowie, und in dem Grade, als aus diesen Einnahmen Einzeleinnahmen werden, auch die einzelnen Mitglieder wiederum Steuersubjecte werden müssen; sowie mithin ein Priester, ein Verwalter einer Stiftung, ein Gemeindebeamter einen Gehalt aus seiner Thätigkeit bezieht u. s. w., wird derselbe hierfür Steuersubject und muß aus diesem Einkommen eine Steuer zahlen. Ebenso hat ein solcher Selbstverwaltungskörper Steuern zu zahlen, soweit er neben seinen Verwaltungsauslagen noch ein eigenes Vermögen erwirbt. Grundsätzlich ist es daher falsch, wenn bei einer (Actien-) Erwerbsgesellschaft die Gesellschaft als Steuersubject eine Steuer für ihr Einkommen zahlt, und nebenbei noch der Coupon besteuert wird, was stets als eine Doppelbesteuerung erkannt werden muß, und nur dadurch vertheidigt werden kann, daß die Steuer auf das Einkommen der Gesellschaft der Steuerkraft der-

selben nicht entspricht; alsdann macht hier ein Fehler den andern gut. Eine formale Steuerbefreiung (von Stempeln u. s. w.) bei dem Uebergang einer Actiengesellschaft an den Staat ist dabei keine Befreiung von einer Steuer, sondern ist in der That ein Theil des Kaufpreises, und damit überhaupt kein öffentlich-rechtliches, sondern ein privatrechtliches Vertragsverhältniß, und muß als solches rechtlich behandelt werden.

Einen ganz andern Charakter hat dagegen die Befreiung von Steuern für bestimmte Persönlichkeiten, deren Grundlage, die geringe Höhe ihres Einkommens ist. Wir können diese Befreiung die sociale Steuerbefreiung nennen.

Ohne nun dabei wieder auf den Inhalt der socialen Frage zurückzukommen, können wir einfach sagen daß das Princip dieser socialen Steuerbefreiung darin besteht, daß derjenige kein Steuersubject sein soll, dessen Einkommen zu gering ist, um noch eine kapitalbildende Kraft zu besitzen, und daß daher das Steuersubject erst bei demjenigen Einkommen anfängt, das groß genug ist, um bei verständiger Wirthschaft noch ein Kapital zu bilden. Es ist die Steuerbefreiung der nichtbesitzenden oder kapitallosen Arbeit.

Es gehört nun zu den bedeutendsten Erscheinungen unserer Zeit, daß die Finanzwissenschaft in ihrer Steuerlehre diese ganze Kategorie aufgenommen und anerkannt hat. Ihre Berechtigung ist eine unzweifelhafte; nur hat die Einseitigkeit der socialen Bewegung auch hier Unklarheiten erzeugt, welche gerade von der Steuerlehre ernstlichst zurückgewiesen werden müssen.

Denn man muß sich diese Art der Steuerbefreiung nicht als die Möglichkeit eines gänzlichen Wegfallens der Steuer denken. Und es ist sehr nothwendig, sich über dieses Verhältniß klar zu werden.

Denn in der That ist es im Namen der Volks- wie der Finanzwirthschaft ökonomisch wie ziffermäßig einfach unmöglich, daß für den großen Theil des Volks im obigen Sinne eine gänzliche Befreiung von jeder Theilnahme an den Lasten des Staats überhaupt je eintreten könne. Bei den beständig steigenden Anforderungen an die Gemeinschaft würde die Steuer die Kapitalbildung der Besitzenden, wenn sie ganz ohne Betheiligung der erwerbenden Arbeit die Last der Verwaltung tragen sollte, all-

mählich absorbiren und damit würde die Steuer selbst vernichtet werden müssen.

Sondern die sociale Steuerbefreiung kann nur darin bestehen, daß der Erwerb aus der kapitallosen Arbeit zwar nie den Arbeiter zum Steuerzahler machen soll, daß es aber mit oder ohne Socialdemokratie finanziell unmöglich ist, ihn nicht zum Steuerträger zu machen.

Denn in der That ist es gerade die Steuerzahlung und nicht das Steuertragen, welche das kleinste Einkommen dadurch so schwer belastet, daß die Ablösung des einmaligen baaren Steuerzahlungsbetrags von der Summe des Einkommens, die täglich eingeht und täglich consumirt wird, dem Kapitallosen so schwer fällt. Sowie dagegen der Antheil an der Steuerlast nicht mehr auf dem Erwerb, sondern auf der täglichen Verzehrung beruht, tritt ein ganz anderes Verhältniß ein. Da der tägliche Erwerb unabweisbar die tägliche Verzehrung bedingt, vermöge deren der Nichtbesitzende seinen Antheil an der Steuer trägt ohne ihn zu zahlen, so wird dieser Antheil zu einem Theile des Preises der Arbeit, das ist, er wird ein Theil des Arbeitslohnes, und daher beständig auch ohne besonderes Zuthun des Arbeiters von dem Einkommen aus der Arbeit auf das Einkommen des Unternehmers überwälzt, von welchem der Arbeiter seinen Lohn empfängt. Ist dann das Unternehmen productiv, so kann es in seinem Arbeitslohne leicht den Steuerantheil der erwerbenden Arbeit durch Erhöhung des Arbeitslohnes ebenso gut tragen, als es dadurch das Steigen der Preise der Nahrungsmittel trägt und tragen muß; wo nicht, nicht. Daß es aber productiv sei, beruht eben wesentlich auf der Tüchtigkeit der Arbeit. Der Werth, den diese Tüchtigkeit hat, ist daher dazu bestimmt, dem Unternehmen den Steuerbetrag zu ersetzen, der in der Verzehrung jedes Arbeiters als Tragung der Steuer zur Erscheinung gelangt; und in der That kann deshalb die letztere nur bestehen, wenn die erstere wirklich vorhanden ist. Die volkswirthschaftliche Consequenz davon ist, daß sich gerade in diesem Verhältniß der Steuer die höhere Harmonie zwischen der Erwerbsfähigkeit des Unternehmungskapitals und der Tüchtigkeit des Arbeiters zeigt; und die Form in welcher gerade die Steuer das zum Ausdruck bringt, besteht darin, daß bei der socialen Steuerfreiheit stets

das Unternehmen für die Besteuerung des Arbeitserwerbs der Steuerzahler wird, der Erwerb der Arbeiter dagegen als Arbeitslohn in seiner täglichen Consumtion der Steuerträger ist. Es scheint organisch unmöglich, dieses Gesetz der Besteuerung zu ändern. Und das nun ist, solange es überhaupt in der Welt staatliche Einheiten und damit staatliche Lasten gegeben hat, stets dadurch verwirklicht, daß die Form, in welcher von dem Besitz und der Unternehmung die Steuerzahlung auch von dem Einkommen der erwerbenden Arbeit gefordert worden ist, als die directe Steuer auftritt, während alle indirecte Steuer auf diesem Standpunkte in der That nichts anderes ist als die Form, in welcher die Arbeit zum Steuerträger gemacht wird, indem sie diese Steuerlast dann durch den Werth ihrer Leistung auf das Einkommen der Unternehmung überwälzt. Darum kann keine Finanzwirthschaft ohne eine indirecte Steuer bestehen, welche das Steuertragen nach der Arbeit vertheilt, während die directe Steuer die Vertheilung der Steuer nach dem Kapitalseinkommen enthält. Wir dürfen dabei der Frage nach den beiden großen Factoren des Steuersystems nicht vorgreifen. Allein es ist mechanisch und in der That auch organisch unmöglich, die sociale Steuerbefreiung als eine Freiheit vom Tragen, sondern nur als eine Befreiung von der Zahlung der Steuer zu denken und praktisch durchzuführen. Nur so wird dem obersten Grundsatze aller staatsbürgerlichen Gesellschaft genügt, daß es keinen Staatsbürger geben kann, dessen Recht darin bestände, eine absolute Ausnahme von der Pflicht des Staatsbürgers zu bilden!

Wir müssen gestehen, daß mit Ausnahme der großen systematischen Behandlungen der Finanzwissenschaft die Untersuchung des Wesens des Steuersubjects selbst bei denen fehlt, welche eingehend über „Steuerreform", „Gerechte Steuern" und Aehnliches geschrieben haben, wie Schäffle, Maurus, Rob. Meyer u. a. m. Sie kommen daher auch gar nicht zur Untersuchung über Wesen, Grund und Maß der Steuerbefreiung. Freilich gehört dazu eine systematische Auffassung der Steuer, und keine discursive Publicistik kann ohne sie jemals genügen. Vielleicht aber, daß die obigen strengen Kategorien auch dem wirklichen Fachmanne zu weiterm Nachdenken Anlaß geben, wenn man sich die Mühe nimmt, sie mit dem Folgenden in Verbindung zu erhalten.

2) Das Steuerobject und die Steuerquelle.

Auch der Begriff des Steuerobjects ist kein einfacher und leidet keine einfache Definition. Er ist aber um so wichtiger, weil seine zugleich historische Entwickelung bis auf unsere Zeit reicht und der Mangel logischer Klarheit gerade hier die größte Verwirrung erzeugt hat.

Der historische Proceß, um den es sich dabei handelt, besteht nun in der allmählich mit dem Laufe der Jahrhunderte sich vollziehenden Scheidung des Einkommens von dem Kapital, und der Erkenntniß, daß nicht das Kapital, sondern das Einkommen aus demselben das wahre Steuerobject sein müsse.

Ursprünglich, namentlich in der ersten Epoche, gibt es noch gar kein eigenes Object, sondern Person und Wirthschaft fallen zusammen, oder das Steuersubject ist zugleich Steuerobject. Wir pflegen die Form von Abgaben und Leistungen, welche sich daraus bildeten, Personalsteuern oder Kopfsteuern zu nennen, insofern sie gegen das wirthschaftliche Element, und Vermögenssteuern, insofern sie gegen den Kapitalbildungsproceß gleichgültig waren, und nur einen bestimmten Steuerbetrag forderten. Erst mit dem Auftreten der Steuer beginnt die Scheidung, und zwar auf der einfachen Grundlage der Verschiedenheit der Güter in der Wirthschaft oder dem Einzelbesitz. Das Steuerobject wird zuerst der einzelne — meist gar nicht oder doch sehr ungenau — gemessene Grundbesitz (Hufe, Halbhufe, Stadthaus). Mit dem Auftreten der Verzehrungssteuer wird dann auch der Verzehrungsgegenstand Steuerobject; mit dem Zoll der Gegenstand der Einfuhr; aber noch immer ist ein einzelnes bestimmtes Gut Steuerobject. In dieser ersten Gestalt sind demnach noch Kapital und Einkommen gänzlich ununterschieden. Erst mit dem 18. Jahrhundert, den gesetzlichen Steuern, beginnt der Gedanke, statt des Gutes vielmehr den Ertrag desselben zum Object der Steuer zu machen, und das Gut nur noch der Messung des Ertrags zum Grunde zu legen. Diesen Gedanken sprach im 17. Jahrhundert zuerst die deutsche Finanzwissenschaft, und zwar schon damals für alle Arten von Kapital und Einkommen aus; die Physiokraten schieden dann theoretisch zuerst das Reineinkommen

vom Rohertrag, und bestimmten damit die Grenze zwischen Kapital und Einkommen in ihrer Weise. Die Engländer und auch Adam Smith haben hier finanziell so gut als nichts gefördert. Erst das 19. Jahrhundert that den letzten entscheidenden Schritt. Denn jener Reinertrag, ja selbst der Ertrag war nur bei wenigen Gütern nachweisbar; man mußte daher im 19. Jahrhundert weiter gehen, allerdings ebenso wesentlich durch die Steigerung der Steuer als durch die Natur der Sache gezwungen. Fest stand, daß man ein Gut als solches nicht besteuern könne, sondern nur seinen Ertrag; die fortschreitende Nationalökonomie zeigte, daß selbst da, wo ein Ertrag nicht direct nachweisbar ist, ein solcher indirect vorhanden sein müsse; so ward aus dem berechenbaren Ertrage die *Ertragsfähigkeit* zum Steuerobject, und diese Fähigkeit hieß dann, selbständig gedacht, die *Steuerquelle*. Folge war, daß alles, was auf diese Weise Steuerquelle sein konnte, Steuerobject sein mußte; und damit ward es nun nothwendig, für das Steuerobject einen neuen Begriff aufzustellen. Dieser nun geht wesentlich aus der Natur des Einkommens hervor; wir sagen demnach nach dem Obigen, daß jeder *selbständig unterscheidbare Factor* des wirthschaftlichen Einkommens — nicht mehr des Reineinkommens — im staatsbürgerlichen Steuerwesen als Steuerobject gilt, oder daß in der staatsbürgerlichen Gesellschaft *jede Steuer eine Einkommensteuer ist*, und daß mithin alle einzelnen Steuerarten, von denen wir unten zu reden haben, in der That nur Modificationen der Einkommensteuer sind. Wie nun diese entstehen, das zu zeigen ist eben die Aufgabe des Steuersystems; aber schon hier ist es klar, daß eine unendliche Confusion der Begriffe herauskommen muß, wenn man die Besteuerung des Einkommens an sich, oder die vielbesprochene allgemeine und einheitliche Einkommensteuer mit der *eigentlichen Einkommensteuer*, die nur eine der drei großen Steuerarten ist, verschmilzt, als ob es irgendeine Steuer gäbe die keine Einkommenbesteuerung wäre, oder als ob man berechtigt wäre, die von der Einkommensteuer allerdings wesentlich verschiedene Ertragsteuer in entschiedenen Gegensatz zur Einkommenbesteuerung als solche zu setzen.

Aus diesem Begriffe des Steuerobjects, nach welchem demgemäß jede selbständig berechenbare Art des Einkommens ein

Steuerobject ist, folgt nun, daß es principiell gar kein unbesteuertes Object gibt; nur kann dasselbe entweder den Ertrag erzeugen, oder es kann aus dem erzeugten Einkommen selbst erzeugt werden. Die Aufgabe, dies theils in beständiger Bewegung begriffene Einkommen im richtigen Augenblick zum Steuerobject zu machen, theils die Erzeugung desselben als eine feste und regelmäßig sich vollziehende zu erfassen, bildet dann, wie wir sehen werden, die Besteuerung. Demgemäß ist, wenn wir die frühern Kategorien hier auf das Steuerobject anwenden, der Besitzer des Steuerobjects der Steuerzahler, sein Erwerb aus dem Steuerobject der Steuerträger, und dieser Erwerb und nicht das Kapital Steuerobject und -Quelle. Jedes Steuerobject hat daher zugleich sein Steuersubject, wie jedes Steuersubject sein Steuerobject hat; das erste zahlt die Steuer, das zweite trägt sie. Damit tritt das System der Steuerobjecte neben das der Steuersubjecte; jede selbständige Erwerbsform eines Steuersubjects wird zum Steuerobject, und nicht mehr die Befreiung, sondern Maß und Art der Besteuerung bilden den Gegenstand dieses Gebiets der Finanzwissenschaft.

Die wunderliche, nur auf Unklarheit in der Empfindung beruhende Vorstellung, daß es überhaupt zwei „Arten" von Steuern gäbe, die sogenannten Subjectsteuern und Objectsteuern, sollte man dann doch im Namen der Wissenschaft ganz beseitigen, um so mehr, als sie es ist, welche von der Untersuchung über Subject und Object abhält. Kann man sich denn ein Steuersubject vorstellen, das kein Steuerobject hätte, und umgekehrt? Zum Grunde liegt bei jener Unterscheidung allerdings die vage Vorstellung, daß bei den „Subjectsteuern" die erwerbende Kraft der Persönlichkeit, bei den „Objectsteuern" die des Kapitals maßgebend ist. Aber ist es denkbar, daß das eine jemals ohne das andere da sein könne? Ganz klar wird die Sache freilich erst dann, wenn man den folgenden Begriff der Steuerkraft hinzufügt.

3) Die Steuerkraft, Vermögenssteuer, Kopfsteuer und Production der Steuer.

Während somit Subject und Object die beiden Elemente, Zahlung und Tragung die beiden Formen der Steuer sind, bedeuten Begriff und Wort der Steuerkraft das Princip für das Maß der im Wesen beider liegenden Steuer.

Die Vorstellung von einem solchen Maße oder von der Steuerkraft kann nun überhaupt erst da entstehen, wo man nicht mehr das Kapital, sondern das Einkommen aus demselben als das wahre Steuerobject erkennt. Indem wir uns dabei auf Früheres beziehen, können wir nunmehr einfach sagen, daß diese Steuerkraft nicht in dem Vermögen besteht, welches der Einzelne besitzt, sondern in dem Einkommen, welches er erwirbt. Demgemäß steigt und fällt diese Steuerkraft nicht mit der wirthschaftlichen Production, sondern erst mit der wirthschaftlichen Productivität der Subjecte und Objecte der Steuer, also anders ausgedrückt nicht mit der vorhandenen Summe von Kapital und Arbeitskraft, noch auch mit der Summe der Producte, welche der Einzelne durch beide erzeugt, sondern erst mit dem Werthe beider in der Volkswirthschaft, welcher Werth zum Ausdruck gelangt in dem Preise, der für den Gebrauch von Kapital und Arbeit nach den Gesetzen der Productivität gezahlt werden kann. In Wahrheit ist daher nicht der ruhende Reichthum, sondern der fortschreitende Erwerb des Volks die Steuerkraft desselben.

Es ist dabei allerdings klar, daß wenn die Summe der wirthschaftlichen und persönlichen Kapitalien steigt, auch in ihnen die Grundlage für die Wahrscheinlichkeit der steigenden Steuerkraft gegeben ist; denn das Kapital ist die eine Voraussetzung des Erwerbs, und dadurch wird es allerdings selbsterwerbend. Allein die beiden Preisformen seines Gebrauchs und damit seines Werthes, der Zins und der Lohn, steigen und sinken nach dem absoluten Werthgesetze, daß aller Werth steigt, wenn die Masse der Güter sinkt und umgekehrt. Hundert Pfund Geld sind daher bei 5 Procent viel mehr werth als dieselben hundert Pfund bei 3 Procent. Nicht die hundert daher, sondern der Zins derselben ist die wahre Steuerkraft des Besitzers; nicht drei Mark Tagelohn, sondern die durch den Preis der Consumtionsartikel bedingte Fähigkeit, davon 50 oder nur 10 Pfennige übrig zu haben, ist die wahre Steuerkraft des Arbeiters. Es ist daher einer der gefährlichsten Irrthümer alles Steuerwesens, die Steuerkraft eines Volks blos nach dem Volksvermögen, und nicht zuerst und zuletzt nach dem Volkserwerb bemessen zu wollen. Nur demjenigen, welcher bei der eingehenden Steuersumme zuerst die hohe

Ziffer derselben als Kapitalseinheiten sucht, imponirt eine große Einnahme im Budget; erst wo man sie mit der erwerbenden Kraft in Handel und Production in Verhältniß setzt, erscheint ihre wahre Bedeutung für das Steuerwesen. Hier ist es, wo die höhere Steuerpolitik zu beginnen hat.

Nun nennen wir jede Steuer, welche trotzdem die Steuerkraft mit dem Besitze eines Kapitals für gleichbedeutend hält, weil schließlich der Kapitalbesitzer aus seinem Kapital auch ohne einen entsprechenden Erwerb desselben die Steuer zahlen kann, ohne daß man danach fragt, wodurch sie getragen wird, eine Vermögenssteuer, die wieder da, wo kein wirthschaftliches, sondern nur ein persönliches Kapital an Arbeitskraft gedacht wird, eine Kopfsteuer heißt. Es folgt mithin, daß vermöge des Wesens der Steuerkraft jede Vermögens- und jede Kopfsteuer an und für sich falsch ist. Denkt man sich dagegen bei beiden Worten nichts als eine Art, in welcher mit dem Kapitalbesitz zugleich die Steuerkraft des Steuerzahlers als sein Einkommen nach dem Bestande des Vermögens oder der Erwerbsart annähernd geschätzt wird, so leuchtet es ein, daß man es hier nicht mit zwei Arten von Steuern, sondern mit zwei sehr unvollkommenen Arten der Besteuerung zu thun hat. Beide Kategorien sollten daher endgültig der historischen Entwickelung des Steuerwesens überwiesen werden, und aus dem Steuersystem auch theoretisch verschwinden, wie sie praktisch fast ganz daraus verschwunden sind.

Demnach bleibt das höchste Princip für die Bestimmung aller Steuerkraft, daß dieselbe ihrem Wesen nach da aufhört, wo das Einkommen als wahre Steuerquelle seine kapitalbildende Kraft verliert, und daß sie daher niemals in der bloßen Fähigkeit besteht, eine Steuer zu zahlen, sondern erst in der, sie tragen zu können.

Ist dem aber so, so wird es nutzlos sein, sich gegen den Gedanken abschließen zu wollen, daß jede Steuer nicht auf der Fähigkeit des Steuersubjects beruht, sie in Geld ableisten zu können, sondern auf der Kraft, diesen Steuerbetrag durch die Verwendung seiner wirthschaftlichen oder persönlichen Kapitalien in seinem Erwerbe zu erzeugen. Jede wahre Steuer muß von dem Besteuerten producirt werden, um auf die

Dauer von ihm gezahlt oder getragen werden zu können. Hält man dabei den Unterschied von Steuerträger und Steuerzahler wieder fest, so ergibt sich, daß in jedem Volke die Steuerzahlung von dem vorhandenen Kapital, das Steuertragen dagegen von der producirenden Arbeit geleistet wird, und daß daher allerdings beide für die wirkliche Steuereinnahme des Staats gleichnothwendig werden. Nur ist diese Zahlung bedingt durch die Production. Eine Steuer, deren Betrag nicht mit derselben Regelmäßigkeit und derselben Summe jährlich von dem Betreffenden producirt wird, kann keine wahre, das ist dauernde Steuerkraft enthalten.

Damit eröffnet der Begriff der Steuerkraft uns ein neues, wichtiges Gebiet von Anschauungen und Fragen. In der That, wie wäre es möglich, daß alle Völker Europas die Tausende von Millionen Steuern jährlich zahlten, wenn dieselben auch nur zum Theil aus dem Besitze ihres Vermögens entnommen werden müßten? Kein Reichthum der Welt wäre auch nur entfernt im Stande, diese Steuern zu leisten, wenn ihr Betrag nicht jährlich von denen, welche sie tragen, als Ueberschuß ihrer erwerbenden Thätigkeit wiederproducirt würde! Nicht blos das Maß, sondern überhaupt die Möglichkeit der Steuern ist somit einzig und allein dadurch gegeben und denkbar, daß jeder seine Steuer regelmäßig producirt; und die Steuerkraft jedes Einzelnen wie jedes Volkes ist in Wahrheit die Fähigkeit, jährlich die Steuer mit seinem Erwerbe verdienen zu können. Und das ergibt, indem wir diese Gedanken zusammenfassen, zuletzt den schwerwiegenden Satz, daß in ganz Europa die Summe, welche an Steuern gezahlt wird, zum allermindesten gleichsein muß den Werthen, welche alle Völker jährlich mehr erzeugen, als die Erzeugungskosten ihres Erwerbs betragen.

Wir verfolgen das an dieser Stelle nicht, so wenig wie den Satz, daß in jedem Preise die Steuer für das gekaufte und verkaufte Gut nothwendig enthalten sein muß, ein Satz, der die Grundlage der Ueberwälzungslehre der Steuern bildet. Aber es ist klar, daß auf diesem Punkte die Lehre von der Steuerkraft nicht mehr ohne die Lehre von dem Güterverkehr und der Nationalökonomie zu Ende gedacht werden kann. Und jetzt kommt

es zum Schlusse nur noch darauf an, die höhere Verbindung der erstern auch mit der Verwaltungslehre festzustellen.

In der That ist dieselbe nichts als das Eintreten des Wesens der Staatswirthschaft in die Grundbegriffe der Steuerlehre. Soll der Einzelne die Steuer von seinem Erwerbe hergeben und sie deshalb in demselben produciren, so muß sie in der Hand dessen, der sie empfängt, selbst wieder zur Bedingung des Erwerbens werden. Diejenige große organische Function, welche dies im Staate vollzieht, ist die Verwaltung. Wenn daher das Einkommen die Quelle und das Maß der Steuerkraft ist, so muß die Verwaltung zur Quelle und zum Maße des Einkommens durch die Steuerverwendung werden; die Verwaltung ist es somit, durch deren Leistungen die Production der Steuer für jeden Steuerzahlenden und -Tragenden zur Reproduction werden muß. Eine Steuer ist mithin nie zu hoch, solange ihre Verwendung durch die tüchtige Verwaltung dasselbe Einkommen des Einzelnen wieder möglich macht. So wird die Erkenntniß der Wechselwirkung von Steuerwesen und Verwaltung zu dem staatswirthschaftlichen Princip für die Steuer an sich und in derselben für die Steuerkraft. Und auf diese Weise sehen wir, wie der Begriff der Steuer in der That bereits alle Momente des Steuersystems enthält, die nunmehr ihre weitere Entwickelung finden.

Es muß natürlich an dieser Stelle jede Kritik ausgeschlossen bleiben, selbst da, wo man wie H. Kaizl in seiner Steuerüberwälzungslehre es vorzieht, unsere Auffassung einfach zu verwerfen, statt sich auch nur ein klein wenig zu fragen, welchen Grund dieselbe denn doch wol haben möge. Wir müssen bei der Ueberwälzung darauf zurückkommen. Allein eine Bemerkung können wir doch gegenüber den vorliegenden Behandlungen namentlich der Steuerreformen nicht unterdrücken. Alle obigen Sätze dürften wol so wichtig an sich sein, daß jeder, der sich ernstlich mit dem Steuerwesen beschäftigt, sie als gegeben empfindet. Nun aber meinen wir, die wissenschaftliche Behandlung bestehe darin, daß man die Empfindung zum klaren Gedanken in Begriff und System entwickele. Ob jene Behandlungen das gethan, und ob sie es auch nur versucht haben, die Klarheit der Grundkategorien ihren einzelnen Steuerempfindungen zu Grunde zu legen, mögen sie sich selber beantworten. Am leichtesten bleibt es freilich immer, von dem was bisher auf diesem Gebiet versucht und geschehen ist, überhaupt keine Notiz zu nehmen.

II. Die Besteuerung.

Steht nun der Begriff der Steuer an sich fest, so werden Begriff und Inhalt der Besteuerung leicht verständlich.

Die Besteuerung ihrem Begriffe nach ist derjenige Proceß, vermöge dessen der Staat, der die Steuer seinem Wesen nach von allen fordern muß, dieselbe nun von dem Einzelnen wirklich erhebt.

In diesem Sinne ist diese Erhebung der Steuer als eine selbständige Thätigkeit des Staats ein Theil seiner Verwaltung. Wir nennen sie daher auch die Steuerverwaltung.

Die Kategorien und Grundsätze nun, nach welchen diese Steuerverwaltung sich vollzieht, müssen demnach ein selbständiges Gebiet der Steuerlehre bilden. Denn ihre Aufgabe besteht darin, das Einkommen, welches nach dem Begriffe der Steuer die Quelle und die Kraft der Steuer bildet, nunmehr innerhalb jeder Einzelwirthschaft zuerst in dem Gesammtleben derselben selbständig herauszuscheiden, und zu berechnen, dann dem Einzelnen auf Grundlage dieser Berechnung seines Einkommens das Maß seiner Steuer aufzuerlegen, und endlich diese Steuer auch von demselben wirklich zahlen zu lassen. Alles dasjenige, was in diesem Processe für diese drei Aufgaben gefordert wird, bildet zusammengefaßt den Begriff der Besteuerung.

Der erste Theil der Besteuerung besteht daher in der Steuerbemessung, der zweite heißt die Umlegung, der dritte die Erhebung der Steuer.

Wir dürfen hier darauf hinweisen, daß wir diese Systemisirung des Wesens und Inhalts der Besteuerung neu gestaltet haben, und jetzt zu einem Abschluß in diesem Gebiete gelangt zu sein glauben. Es ist jedenfalls nicht richtig, das ganze Besteuerungswesen mit dem allgemeinen Begriffe der Steuer und ihren organischen Elementen so zu verschmelzen, daß keins von beiden klar wird. Namentlich hätte die Steuerreform-Literatur denn doch wol allen Anlaß, die Besteuerung von der Steuer zu trennen, und statt der Beschränkung auf den Steuerfuß, oder gar der gänzlichen Vermischung von Steuer und Besteuerung, wie bei R. Meyer, die letztere in ihrer großen Bedeutung zu würdigen.

A. Die Steuerbemessung.

1) Begriff und Inhalt.

Auch die Steuerbemessung fordert, daß man sie selbst als eine Action der Steuerverwaltung betrachte, die als Einheit wiederum auf ganz verschiedenen Elementen beruht.

Ihre erste Aufgabe ist es nämlich offenbar, das Einkommen der Einzelwirthschaft nach bestimmten Grundsätzen überhaupt vor allem in seinem Maße feststellen zu können. Ihre zweite besteht darin, von diesem als selbständig gesetzten Einkommen den Theil zu bestimmen, den der Staat in der Steuer als seinen Antheil fordert. Die dritte endlich faßt die einzelnen Steuerverpflichtungen, die sich aus diesen beiden Berechnungen ergeben, als eine gesammte Geldsumme auf, welche demgemäß das Maß der jetzt scharf begrenzten Steuerpflicht des Einzelnen in Geld ausgedrückt enthält.

Wir nennen den ersten dieser Theile die Lehre von der Steuereinheit, den zweiten die vom Steuerfuß, den dritten die vom Steuerbetrag.

Von entscheidender Bedeutung ist es nun allerdings dabei, diese drei Kategorien zugleich in ihrer praktischen Anwendung auf alle einzelnen Steuern aufzufassen. Allein gerade die Lehre von der Steuereinheit zeigt uns, daß bei der großen Verschiedenheit der Steuerobjecte jedes einzelne derselben wieder für sich behandelt werden muß, und daß daher jene praktische Anwendung der obigen Kategorien nichts anders ist als eben die Darlegung des besondern Theils des Steuerwesens, für den in dem Folgenden demgemäß nur dasjenige festgestellt wird, was in allen einzelnen Besteuerungen das Gemeinsame und Gleiche ist. Die allgemeine Darstellung der Steuerbemessung soll daher das enthalten, worauf zuletzt jede besondere Besteuerung als auf ihre letzte Grundlage zurückgeführt werden muß, um sie ganz zu beurtheilen.

Darin, glauben wir, besteht der Werth jener allgemeinen Lehre, ohne welche zuletzt das Urtheil über jede einzelne Steuer niemals in sein richtiges Verhältniß zur Gesammtheit des Steuerwesens gebracht werden kann.

2) Die Steuereinheit. Die Steuereinheit der directen, der indirecten Besteuerung und der allgemeinen Einkommensteuer.

Sowie es nun feststeht, daß nicht das Kapital, sondern das Einkommen Steuerobject und Kraft bildet, so ergibt sich, daß die erste Voraussetzung aller richtigen Besteuerung zuerst die Scheidung des Einkommens von den drei Arten des Kapitals, und dann die Messung des so gefundenen Einkommens sein muß. Die richtige Lösung dieser Aufgabe ist vielleicht das zuletzt entscheidende Moment für die Besteuerung überhaupt im Ganzen wie im Einzelnen. Und da dieselbe bisher so gut als keine angemessene Beachtung gefunden hat, so müssen wir hier die volle Aufmerksamkeit unserer Leser darauf hinwenden. Es gibt vielleicht nichts in der gesammten Steuerlehre, was uns über alle theoretischen und praktischen Steuerfragen so viel Klarheit gibt als gerade dieser Abschnitt.

Der Begriff der Steuereinheit ist durchaus kein einfacher. Derselbe bedeutet vielmehr eine ganze Reihe von Kategorien und Thätigkeiten der Steuerverwaltung, über welche dieselbe sich Rechenschaft ablegen muß. Allerdings läßt sich dabei die folgende Darstellung des Steuersystems davon nicht ganz trennen, solange man nicht gewohnt ist, das Wesen und die Aufgabe der Steuereinheit in ihrer Selbständigkeit zu betrachten. Dabei aber werden wir so kurz sein, als es möglich ist.

Alles Einkommen nämlich muß wenigstens für die Steuerlehre nach seinen zwei großen Erscheinungen betrachtet werden. Die erste entsteht da, wo das Einkommen sich von dem Kapital ablöst und als selbständiges, außerhalb des Kapitals berechenbares auftritt. Die zweite dagegen ist da vorhanden, wo das Einkommen, ohne eine selbständige Kapitalsform anzunehmen, sofort zur Verzehrung wird, und daher nur in dem Kaufpreise der Güter erscheint, welche vermöge des Einkommens zur Consumtion bestimmt werden. Es folgt daraus, daß die erste Art des Einkommens auf Grundlage desjenigen Kapitals berechnet werden muß, aus welchem es entspringt, die zweite Art dagegen auf Grundlage der Güter, welche vermöge derselben als Gegenstände der Consumtion erscheinen.

Demnach muß alle Besteuerung vermöge dieser doppelten Natur des Einkommens nicht eine, sondern stets zwei wesentlich verschiedene Einheiten zum Grunde legen. Die erste ist die Einheit des Kapitals, welches das Einkommen erzeugt, die zweite ist die Einheit der Verzehrungsgegenstände, in deren Kaufpreis das erzeugte Einkommen zur Erscheinung kommt. Es ist daher auch weder möglich, blos mit dem erstern, noch auch blos mit dem letztern das Einkommen allein vollständig zu messen. Beide müssen einander gegenseitig ersetzen und erfüllen. Dabei nennen wir jede Einheit, durch welche diese Scheidung des Einkommens vom Kapital überhaupt erst möglich wird, die Steuereinheit.

Die Aufstellung dieser Steuereinheit für beide Gruppen in der Erscheinung des Einkommens bildet mithin die erste sehr schwierige Aufgabe aller Besteuerung. Sie empfängt aber ihren Werth erst durch die zweite, die zugleich Anlaß und Ziel der ersten ist. Die Aufstellung von Steuereinheiten an sich hat keinen Sinn. Sie soll vielmehr dazu dienen, die Steuerquelle des durch sie gemessenen Objects selbst zu messen. Und hier tritt die zweite Aufgabe ein, die selbst wieder keine einfache ist, denn sie wird da, wo das Einkommen von der Steuereinheit bestimmt geschieden werden kann, zur Berechnung des erstern aus dem letztern; wo dagegen diese Scheidung nicht möglich ist, erscheint dieselbe als die bloße Schätzung des Einkommens. Die Berechnung und die Schätzung sind daher die zwei Formen, in welchen die Höhe des Einkommens eines Steuersubjects auf Grundlage der Steuereinheiten, welche dasselbe besitzt, gemessen wird.

Das, worauf demgemäß alle richtige Besteuerung beruht, ist daher einerseits allerdings die richtige Aufstellung von Steuereinheiten, andererseits aber die richtige Berechnung oder Schätzung des in ihnen gegebenen Einkommens. Ja man wird sagen, daß eine vollkommene Besteuerung überhaupt erst da anfangen kann, wo die Steuerverwaltung sich über Aufgabe und Grundsätze eben dieser beiden Functionen klare Rechenschaft abzulegen beginnt. Und es hat geradezu Jahrhunderte gedauert, bis sich die Steuerverwaltung dieser ihrer Aufgaben und Grundsätze überhaupt nur

bewußt geworden ist. In ihnen liegt die Geschichte der Besteuerung.

Um nun hier den wirklich großartigen Standpunkt unsers Jahrhunderts würdigen zu können, muß man sich diesen Kern der Steuergeschichte in seinen drei großen Stadien der Entwickelung zur Anschauung bringen. In dem ersten Stadium vermag der Staat überhaupt noch nicht die Kapitalseinheit von ihrem Einkommen zu unterscheiden; in der zweiten versucht er zwar diese Scheidung, weiß aber noch nicht den Reinertrag als das eigentliche Steuerobject vom Rohertrag zu trennen; erst in der dritten sehen wir nicht blos theoretisch als allgemeines Princip, sondern auch praktisch und zwar für jedes einzelne Steuerobject das bewußte Streben, soweit es möglich ist, das Maß der Steuerpflicht nach dem für jede Art und jedes Maß der Steuereinheit entweder genau zu berechnenden, oder doch zu schätzenden selbstständigen Einkommen, das in derselben zur Erscheinung gelangt, zu bestimmen.

Dadurch hat sich nun mit unserm Jahrhundert ein durchdachtes System sowol von Steuereinheiten als von Einkommenberechnungen oder Schätzungen gebildet, das dem System des gesammten Steuerwesens zum Grunde liegt und an welchem noch immer fortgearbeitet wird. Hier ist die Praxis der Besteuerung, von ganz richtiger Auffassung geleitet, viel weiter fortgeschritten als die Theorien der Finanzwissenschaft. Wir müssen dieses System, wir möchten sagen, durch unmittelbare Anschauung entstanden, als Basis des unten folgenden Steuersystems schon hier aufstellen.

Da nämlich, wo nach bestimmten wirthschaftlichen Grundsätzen der Reinertrag einer Steuereinheit von derselben geschieden und somit selbständig berechnet werden kann, entstehen die Ertragssteuern. Allen Ertragssteuern liegt daher eine bestimmte und meßbare Gütereinheit, und ein meßbarer Ertrag aus derselben zum Grunde. Dahin gehören die Grundsteuern, die Gebäudesteuern und die Kapitalrentensteuern.

Da, wo ein solcher Reinertrag auf der Verbindung eines Kapitals mit der persönlichen Erwerbsthätigkeit beruht, und die letztere zwar ihr Maß in dem des erstern findet, aber durch die an sich unbestimmte Productionskraft der letztern sich doch nur als eine wahrscheinliche Größe ergibt, beginnt die Erwerbsteuer.



Während daher die Steuereinheit bei der Ertragsteuer eine berechenbare ist, besteht sie bei der Erwerbsteuer nur in einer bestimmten Verbindung von Berechnung und Schätzung. Deshalb ist hier die Steuereinheit nicht mehr das bloße Kapital, sondern der Betrieb, und erscheint daher für die Steuer als Betriebseinheit. Für die Besteuerung wird somit jedes einzelne Gewerbe im weitern Sinne als Steuereinheit eine Betriebseinheit.

Von dieser Grundauffassung geht dann die Besteuerung weiter und bildet aus der Berechnung des Kapitals in dieser Betriebseinheit die Klassen desselben. Die Schätzung des aus dem gegebenen Kapital entspringenden Erwerbes erscheint dagegen in der Bestimmung, nach welcher jedes einzelne Gewerbe einer einzelnen Klasse vermöge ihres wahrscheinlichen Ertrages angehört, und diese Schätzung nennen wir ganz correct die Einschätzung. Wie jede einzelne Ertragsform, so hat auch jede einzelne Erwerbsform demgemäß ihre Steuereinheit und auf Grund derselben ihre besondere Steuerbemessung, welche für jedes einzelne gewerbliche Unternehmen als Einschätzung in die Gewerbesteuerklasse erscheint.

Wo dagegen endlich ein solcher Reinertrag nicht mehr in dem Ertrag und nicht mehr in dem Erwerbe auf Grundlage eines dafür verwendeten Anlagekapitals, sondern blos durch die Bewegung des Kapitals in seinem Uebergange von dem einen zum andern gesetzt wird, da erscheint die Gruppe der Verkehrssteuern. Die Einheit für alle Verkehrssteuer aber kann, da alle Formen des Kapitals in beständigem Verkehr begriffen sind, auch nur in derjenigen Form bestehen, welche für allen Verkehr gleichartig ist; das ist das Geld. Alle Verkehrssteuern haben daher zu ihrer Einheit stets eine bestimmte Geldsumme.

Faßt man nun diese drei Arten zusammen, so bilden sie, da sie schließlich doch nur die drei Formen sind in welchen die Besteuerung das Einkommen selbständig vom Kapital zu trennen sucht, um in diesem selbständig gesetzten Einkommen das eigentliche Steuerobject finden und besteuern zu können, das, was wir die directe Steuereinheit nennen, weil hier die Steuerquelle als solche zur Besteuerung gelangt. Die directe Steuereinheit wird damit zur Grundlage des formellen Begriffs und der Gruppe der directen Besteuerung.

Wenn dagegen das Gut des Steuersubjects für dasselbe nicht mehr als die selbständige Quelle eines künftigen Einkommens, sondern vielmehr als ein Erwerb aus einem bereits gemachten Einkommen erscheint, so muß man unterscheiden. Da wo dieser Erwerb gar nicht die wirthschaftliche Bestimmung für Kapitalbildung hat, kann dasselbe überhaupt an sich kein Steuerobject und Steuereinheit sein — wie wenn ich ein Gemälde u. s. w. kaufe. Das erworbene Gut wird dagegen erst dann zum Steuerobject, wenn es als Gegenstand meiner Consumtion nun wieder eine Einnahme — Steuerquelle — zu schaffen bestimmt ist. Das aber kann in zwei wesentlich verschiedenen Formen geschehen. Da, wo das vermöge eines Einkommens erworbene Gut den Stoff bildet, aus welchem die gewerbliche Production erst ein Einkommen durch die Verarbeitung zum Product erzielen will, kann es erst dann Object der Steuer sein, wo es eben als Erwerb das Einkommen bildet, das in der Erwerbsteuer betroffen wird. Wo dagegen das Einkommen nicht für den Stoff einer gewerblichen Production, sondern für die Erhaltung der persönlichen Kraft verwendet wird und daher kein Object der Arbeit, sondern die persönliche Bedingung derselben bildet, um, sowie es erworben ist, sofort wieder für diese Arbeitskraft verzehrt zu werden, kann die Besteuerung das Einkommen von dem Gute nicht scheiden, obwol das erstere beständig aus dem letztern erzeugt wird. Die Besteuerung muß daher hier Art und Maß des Einkommens an Art und Maß der von dem letztern untrennbaren Consumtion, der persönlichen Verzehrung, zu bestimmen suchen, und das Einkommen durch dasjenige besteuern, wodurch es sich selber erzeugt. Damit ist der formelle Begriff der indirecten Steuer gegeben, das ist diejenige Steuer, welche die Steuerquelle vom Steuergegenstande nicht scheiden kann. Die Folge ist, daß die Steuereinheit der indirecten Steuer stets nur eine Gütereinheit der Verzehrung, eine Consumtionseinheit statt einer Einkommenseinheit sein kann. Diese Consumtionseinheit kann daher auch nur als eine Maß- und Gewichtseinheit erscheinen. Allein da wiederum in dem gleichen Maß und Gewicht des Gutes eine Verschiedenheit der Fähigkeit liegen kann, die Consumtion zu befriedigen, so muß zu der an sich rein quantitativen Maßeinheit eine zweite hinzukommen, welche wir einfach die qual

tative nennen, und die in dem wichtigen Unterschiede des quantitativen und qualitativen Steuerfußes zur Geltung gelangt. Der Maßstab wird dabei ein wesentlich anderer; er besteht bei gleicher Quantität in der Differenz der Feinheit, der Concentration, der höhern Schönheit oder Genußfähigkeit des Gutes; und während daher die quantitativen Einheiten der indirecten Steuer sich beständig auf die Maß- und Gewichtseinheiten reduciren, hat die qualitative Einheit allmählich höchst verschiedene Arten und Namen, als Grade der Feinheit, der Concentration u. s. w. aufstellen gelernt. Die Ausbildung dieses letztern Maßstabes ist wesentlich durch die in dem Zollwesen enthaltene Steuer entstanden, und hat fast die Hälfte aller Zolltarife erzeugt; aber auch bei den Nahrungsmitteln und Getränken begegnen wir demselben in dem bekannten Satz, daß der Steuerfuß bei quantitativ gleicher Einheit ein sehr verschiedener ist und sein muß. So hat sich neben dem System der directen Steuereinheiten ein zweites, das der indirecten ausgebildet. Die große Frage nach der Berechtigung dieser indirecten Besteuerung neben der directen gehört dann der spätern Darstellung, der wir hier nicht vorgreifen.

Und nun wird es klar, daß, da die Bestimmung des Reineinkommens als der wahren Steuerquelle und Kraft bei diesen indirecten Steuern sich jeder genauen Berechnung entzieht, dieselbe hier nur auf einer sehr unbestimmten Schätzung beruhen kann, die nicht mehr auf dem Ertrage der besteuerten Gütereinheit, sondern auf dem bloßen Wahrscheinlichkeitsschlusse beruht, daß die Verzehrung der letztern ein bestimmtes Einkommen zur Voraussetzung habe, statt aus demselben ein Kapital zu bilden. In diesem letzten Punkte, dem möglichen, ja sogar wahrscheinlichen Irrthum über Maß und Art dieser Wahrscheinlichkeit laufen alle formalen Bedenken gegen die indirecte Besteuerung zusammen, und sie sind es, welche den eigentlichen Grund für die Vorstellung gegeben haben, daß man alle einzelnen Steuern statt auf das System aller angeführten Steuereinheiten mit der Berechnung und Schätzung ihrer Steuerkraft auf die Einheit der einzelnen wirthschaftlichen Persönlichkeit reduciren solle. Eine solche Steuer also, deren Einheit das Gesammteinkommen der Einzelpersönlichkeit ist, nennt man dann die allgemeine Einkommensteuer, welche also weder directe noch indirecte

Steuereinheiten hat, sondern das wirthschaftliche Steuersubject mit dem Steuerobject identificirt.

Es ist nun über diese allgemeine Einkommensteuer nicht viel zu sagen, sowie man sich darüber klar wird, daß gerade in der Steuerbemessung das Streben des ganzen Steuerwesens nach der Lösung des Problems besteht, wie man von der stets unbestimmten Schätzung der Steuerquelle zur Messung und Berechnung derselben übergehen könne. Denn indem jene allgemeine Einkommensteuer die für alle Einzelnen gleichmäßig gültige und gerechte Messung und Berechnung an das Einkommen der einzelnen Persönlichkeit legt, um damit alle Willkür und Zufälligkeiten der bloßen Schätzung zu vermeiden, so wird es denn doch klar sein, daß sie zuerst und vor allem damit beginnen, oder bei Streitigkeit unbedingt darauf zurückkommen muß, jenes allgemeine Einkommen auf seine einzelnen Objecte zurückzuführen und die Steuerkraft eines jeden derselben einer möglichst genauen Berechnung zu unterziehen. Gerade das aber ist ja nichts anderes als eben das auf der Verschiedenheit der Steuerquellen, die im Vermögen des Einzelnen zusammenlaufen, beruhende System der einzelnen Steuern, welche, wenn man ihren Betrag addirt, in der That als Gesammtsumme formell eben jene „allgemeine Einkommenbesteuerung" des Einzelnen bilden. Daß man sehr leicht zu einer allgemeinen Schätzung des Gesammteinkommens jedes Einzelnen gelangen kann, ist ja gewiß genug; wie man sich aber die Möglichkeit einer Controle des letztern ohne die Auflösung desselben in seine Einzelquellen gedacht hat, hat die Theorie der allgemeinen Einkommensteuer zu sagen vergessen. Und wie wäre es dem Einzelnen möglich, sich einer falschen Schätzung anders zu erwehren, als eben durch die Darlegung der so äußerst verschiedenen Bestandtheile seines Einkommens? Oder soll derselbe dazu gar kein Recht haben? Hat er aber das Recht, ist es dann nicht richtig, diese Einzelquellen mit ihrer besondern Steuerkraft überhaupt der Besteuerung zum Grunde zu legen, anstatt zu warten, bis der Einzelne darauf zurückgreift? Jene Vorstellung von der allgemeinen Einkommensteuer ist daher in der That ein nicht zu Ende gedachtes Ding; sie ist ganz unfähig, einer praktischen Besteuerung zum Grunde gelegt zu werden. Das Richtige, was in derselben steckt, besteht in etwas ganz anderm; es

ist der Gedanke, daß keine auch noch so genaue Berechnung und Schätzung des Einkommens nach den Steuereinheiten ausreicht, und daß die Besteuerung daher einer dritten selbständigen Kategorie der Steuern bedarf, welche, soweit möglich, diesen Mangel ersetzt; das ist die eigentliche Einkommensteuer, deren Wesen und Function erst in dem System der directen und indirecten Steuern später genau bezeichnet werden kann.

Allein gerade diese Frage führt nun zu dem letzten Punkte in der Lehre von den Steuereinheiten. Es ist die Frage nach dem Selbstbekenntniß über das individuelle Einkommen, oder die Fassion.

Unter dem Selbstbekenntniß des Einkommens verstehen wir diejenige Berechnung und Schätzung desselben, welche der Einzelne selber macht, im Gegensatze zu der finanziellen, welche von der Finanzverwaltung über das Einkommen des Einzelnen aufgestellt wird.

Es ist klar, daß das Selbstbekenntniß stets als das des freien Staatsbürgers würdigere erscheint und daher auf den ersten Blick viele für sich einnimmt. Es ist aber auch klar, daß dasselbe grundsätzlich dieses freie Staatsbürgerthum in beständigen Conflict mit den Einzelinteressen und der staatsbürgerlichen Pflicht bringt, und daß, sowie auch nur Einer im Namen dieses Interesses zu wenig angibt, alle Ehrlichen den Antheil des Unehrlichen tragen müssen. Jede Besteuerung kommt daher unbedingt zu dem Schlusse, daß, soweit es überhaupt noch eine finanzielle Messung und Berechnung des Einkommens für objectiv gemessene Steuereinheiten geben kann, dem Staatsbürgerthum dieser Conflict, und mit ihm das Selbstbekenntniß, überhaupt nicht zugemuthet werden soll. Man muß daher festhalten, daß ein solches Selbstbekenntniß für die indirecte Besteuerung überhaupt unmöglich ist, daß dasselbe aber bei der directen Besteuerung nur da eintreten darf, wo die finanzielle Berechnung nicht mehr ausreicht. Das nun ist aber nur bei demjenigen Einkommen der Fall, welches aus der Besonderheit der individuellen Productivität bei gleichen Steuereinheiten entspringt. Und wenn wir daher dieses Gebiet als das der eigentlichen oder freien, oder individuellen Einkommensteuer bezeichnet haben, so ergibt sich als Consequenz, daß die finanzielle Besteuerung auf Grundlage der

gemessenen Steuereinheiten die rationell entscheidende, das Selbstbekenntniß dagegen bei der individuellen Einkommenbesteuerug allein zulässig und gerecht ist. Auf diese letztere aber werden wir dann später eingehen.

Erst durch diese Kategorie der Steuereinheit wird nun die Lehre vom Steuerfuße klar werden.

Wir wiederholen, daß hier nicht der Ort ist, auf Kritiken einzugehen. Wir bemerken nur, daß die Vertreter der vagen Vorstellung von einer allgemeinen Einkommensteuer, wie Held und Neumann, sich auf die festen Kategorien von Steuereinheit, Schätzung und Berechnung nicht eingelassen haben, und daß sie daher am meisten durch dasjenige fehlen, was sie nicht untersucht haben. Die neueste publicistische Steuerliteratur würde aber doch nicht ohne einigen Vortheil auf jene Begriffe eingehen, welche andern zu überlassen zwar leicht, aber sie nicht gehörig zu untersuchen nicht eben wissenschaftlich ist. Vor allem halten wir hier fest, daß die positive und praktische Besteuerung vollständig für die wirkliche Steuerverwaltung, und zwar schon seit dem 17. Jahrhundert, darüber einig ist, die oben dargelegten Kategorien in der That als die erste Voraussetzung einer „gerechten" Besteuerung anzusehen und auf ihnen fortzuarbeiten! Doch wird das alles erst recht klar, wenn man sich entschließt, — wozu die Aussichten vorderhand noch sehr gering sind — auch den Steuerfuß als organische Kategorie in die Steuerlehre aufzunehmen, nachdem praktisch mehr als die Hälfte aller Steuerreformfragen gerade den Steuerfuß zum Gegenstande hat; kein sprechenderes Beispiel gibt es dafür als die neueste Arbeit Schäffle's über die Steuerpolitik.

3) Der Steuerfuß.

Begriff. Der directe und indirecte, der quantitative und qualitative, der progressive und regressive Steuerfuß.

Der Steuerfuß entsteht nun, indem die Besteuerung den für jede Steuereinheit gesetzlich bestimmten Betrag ihres Einkommens als Steuer feststellt.

Jeder Steuerfuß bezeichnet daher den Antheil, den der Staat an jedem meßbaren Einkommen auf Grundlage der Einkommenseinheiten fordert.

Da nun bei den Kapitalseinheiten, wie wir gesehen, dieser Ertrag sich stets auf das, irgendwie finanziell berechnete, Ein-

kommen aus dem bemessenen Kapital reducirt, so wird der Steuerfuß der directen Steuer stets zu einem Procentsatz von der auf Geld reducirten Einkommenseinheit (= 100). Diesen Steuerfuß nennen wir den directen Steuerfuß.

Der directe Steuerfuß ist an sich daher klar und gleich bei den Ertragssteuern, und erscheint hier als das Resultat einer strengen Berechnung. Bei den Erwerbssteuern beruht er stets zum Theil auf einer Schätzung, welche die äußern Bedingungen für die Productivität des Anlage- und Betriebskapitals für die Besteuerung des Einkommens mit in sich aufnimmt (Orts- und Umfangsverhältnisse des Betriebs). Daraus entsteht das, was wir einen Klassensteuerfuß nennen, welcher dann gleichmäßig für alle die in die bestimmte Klasse Eingeschätzten gilt, ohne Rücksicht auf ihr wirkliches Einkommen zu nehmen. Bei der Verkehrssteuer wird der Steuerfuß stets sehr verschieden sein, und zwar je nach der Wahrscheinlichkeit des Reinertrags durch die Kapitalsbewegung, was am deutlichsten in dem Unterschiede des Erbschaftssteuerfußes gegenüber dem Wechselsteuerfuß wird. Der indirecte Steuerfuß kann dagegen, da ihm die selbständige Berechnung des Einkommens in der Verzehrung nicht zum Grunde gelegt werden kann, nur als eine auf die Consumtionseinheit gelegte Steuer erscheinen, die zu einer bestimmten Berechnung ihrer Steuerquelle unfähig bleibt. Die große Verschiedenheit der Qualität bei gleicher Quantität der Consumtionseinheiten hat dabei jedoch den obenerwähnten Unterschied des quantitativen und des qualitativen Steuerfußes auf Grundlage des in der Consumtion erscheinenden Einkommens erzeugt und soweit thunlich denselben dahin ausgebildet, daß da, wo die Natur der Consumtionsartikel wesentlich gleich ist, auch der Steuerfuß der gleichen Quantität in Gewicht und Maß (ein Kilo, ein Liter u. s. w.) gleichbleibt; sodaß dieser quantitative Steuerfuß nur nach der Maß- und Gewichtseinheit aufgelegt wird. Der qualitative Steuerfuß dagegen belegt die gleiche Qualität mit verschiedener Steuer auf jede Einheit, je nach ihrem Werth für Erhaltung und Genuß der Persönlichkeit, weil der Consum der höhern Qualität das Vorhandensein eines größern Einkommens voraussetzt. Die richtige Höhe dieses Steuerfußes kann dabei nie durch seinen Betrag, sondern nur durch seine Folgen für die Consumtion selbst

beurtheilt werden. Die Beispiele für beides liegen nahe; am faßbarsten erscheint der Unterschied wie schon bemerkt im Zolltarif. Davon später.

Wir fassen daher das Resultat dieser Beobachtungen in dem Satze zusammen, daß es in jeder Besteuerung nicht einen, sondern vielmehr so viel Steuerfuße gibt, als Steuerarten anerkannt werden; sodaß wegen der Verschiedenheit des Einkommens aus den verschiedenen Steuereinheiten die Gleichheit des Steuerfußes zur Ungleichheit der Besteuerung werden mußte. Nur die Klassensteuern können daher vermöge der finanziellen Berechnung ihres Einkommens einen gleichen Steuerfuß für alle haben; bei allen andern Arten der Steuern hat jedes Steuerobject seinen Steuerfuß, und die Gleichheit der Besteuerung kann hier nur durch die Ungleichheit des Steuerfußes erreicht werden.

Demgemäß gibt es also keinen allgemeinen Steuerfuß, und ward derselbe auch niemals angestrebt. Die statistischen Berechnungen der auf den Kopf der Bevölkerung fallenden Steuer haben mit dem Steuerfuße gar nichts zu thun, sondern sind nur eine durchschnittliche Berechnung des Steuerbetrages. Dagegen ist es die beständige, niemals ganz gelöste Frage nach dem Steuerfuße der einzelnen Steuerarten, welche die schwierigste des ganzen Steuerwesens bleibt, und welche den meisten dunkel vorschwebt in der Besprechung sowol der Steuerreformen als der gerechten Besteuerung, von denen die erstern jeden Steuerfuß für sich betrachten, die letztern nach der Idee der Gleichheit streben, ohne von der Nothwendigkeit der Ungleichheit sich Rechenschaft abzulegen.

Von tiefgehender Bedeutung ist dagegen die Frage nach dem Wesen und dem Ziele des progressiven und regressiven Steuerfußes.

Der progressive Steuerfuß entsteht, wenn ich den festen Steuerfuß der einzelnen Steuereinheit darum erhöhe, weil die Zahl der im Bestande eines einzelnen Vermögens vorhandenen Steuereinheiten steigt; das heißt also, daß der Steuerfuß in irgendeinem geometrischen, statt in einem arithmetischin Verhältniß zur Größe des Vermögens zunehmen soll. Der progressive Steuerfuß ist daher für alle directen Steuern eine Erhöhung

des Procentsatzes des Fußes der Einkommenseinheit je nach ihrer Zahl, für alle indirecten dagegen eine Erhöhung desselben je nach dem Werthe der Consumtionseinheiten. Für die übliche Auffassung liegt der wirthschaftliche Grund dieser Forderung nahe. In der That scheint die Steuerkraft der einzelnen Steuereinheit nach dem Größengesetz der Kapitalien mit der Größe der letztern zuzunehmen, und die Gleichheit der Besteuerung fordert daher, daß die Steuerverpflichtung der Kapitalseinheit in demselben Maße wachse, in welchem die Kapitalbildungskraft durch die Vermehrung des Kapitals vermöge jeder seiner Einheiten zunimmt. Die meist höchst vage Vorstellung vom progressiven Steuerfuß muß daher in die ganz bestimmte Formel aufgelöst werden, daß „die Progression des Steuerfußes identisch sein soll mit derjenigen Progression der Kapitalbildungskraft jeder Kapitalseinheit, welche durch die Vervielfältigung der letztern erzeugt wird". Nun aber zeigt die wissenschaftliche Volkswirthschaftslehre, und die tägliche Erfahrung jedes vorurtheilsfreien Menschen bestätigt es, daß ein kleines Kapital an sich stets größere Kapitalbildungskraft für jede Einheit hat als das größere; es ist ganz unmöglich, daß ein Millionär jemals so viel Einkommen aus jedem Hundert erziele als z. B. der kleine Gewerbsmann. Der Unterschied beider besteht darum in Wahrheit darin, daß der Gesammtbetrag des Ueberschusses durch die vielfache Wiederholung des kleinern Ertrags zuletzt größer ist als der des kleinern Kapitals tro . der größern Ueberschüsse der einzelnen Einheiten. Solange nun diese beiden elementaren Wahrheiten der Volkswirthschaftslehre nicht umgestoßen sind, ergibt sich, daß das Einkommen nicht in dem Verhältniß steigen kann, in welchem das Vermögen in der Zahl seiner Kapitalseinheiten, sondern nur in dem Verhältniß, in welchem das Einkommen in der Zahl seiner Einkommens- (also Steuer-) Einheiten steigt. Denn es ist kein Zweifel, daß auch im täglichen Leben sehr reiche Leute gelegentlich sehr geringe Einnahme, und ganz vermögenslose sehr große, sogar oft ganz regelmäßige Einnahme haben. Daraus aber ergibt sich zweitens, daß die Progression nie auf der kapitalbildenden Kraft des größern Vermögens, die im Gegentheil mit der Zahl der Einheiten sinkt, sondern nur auf derjenigen des größern jährlichen Ueberschusses aus dem Vermögen beruhen

kann. Und da nun für diesen für sich gedachten Ueberschuß genau dieselben Gesetze gelten wie für das Vermögen selbst, so wird drittens auch für diesen Ueberschuß die kapital- oder reinertragbringende Kraft jeder Einkommenseinheit nicht in arithmetischem Fortschritt sich vervielfachen können, sondern vielmehr abnehmen, je mehr die Zahl jener Ueberschußeinheiten, die wir als selbständige neben dem Vermögen setzen müssen, weil sie unabhängig von ihm vorhanden sein oder wechseln können, zunimmt. Es folgt daraus, daß jede Progression eines Steuerfußes, die rein auf der Größe der Kapitalien beruht, ein absoluter Widerspruch mit den fundamentalen Gesetzen der Volkswirthschaft ist. Die Frage nach der Berechtigung der Progression des Steuerfußes kann daher nur entstehen, wo die Zahl der Einkommenseinheiten (=100) sich vermehrt. Ist nun das Obige richtig, so folgt, daß die Zahlungsfähigkeit der Besteuerten allerdings mit der Summe der Einkommenseinheiten steigt, der Reinertrag aber mit der Summe der Kapitalien meistens stillsteht, gewiß nicht steigt, wovon der Zinsfuß bei großem und kleinem Credit ein tägliches Beispiel gibt. Die praktische Gesetzgebung hat dies anerkannt, indem sie stets eine Grenze für die geometrische Progression des Steuerfußes setzt, von welcher die arithmetische Addition desselben (für jede Steuereinheit) festgehalten wird. Diese Gesetze bis zur vollen Genauigkeit festzustellen ist absolut unmöglich, und zwar schon deshalb, weil die erwerbende Kraft desselben Ueberschußbetrags an verschiedenen Orten verschieden ist. Der progressive Steuerfuß wird daher stets nur auf einer Wahrscheinlichkeitsrechnung beruhen, was jedoch weder seiner Ausführung noch seinem Princip den Werth nimmt. Jene im Obigen principiell festgestellte Abnahme der Progression hat man nun auch wol als den „regressiven" Steuerfuß bezeichnet; man erkennt, daß dies nicht blos ein unklares, sondern geradezu ein falsches Wort ist. Es sollte aus jeder ernsthaften Behandlung der Sache beseitigt werden. Fassen wir aber bei der hohen Wichtigkeit der Sache das Ergebniß zusammen, so erscheinen folgende an sich einfache Grundlagen für die Lehre von der Progression des Steuerfußes:

Die Progression des Steuerfußes darf nie auf der Zahl der Kapitalseinheiten eines Vermögens beruhen; sie kann überhaupt nur stattfinden bei der steigenden Zahl der Einkommenseinheiten;

bei dieser ist sie als abnehmende Progression vollkommen begründet, aber sie wird niemals auf einer genauen Berechnung, sondern immer nur auf einer durchschnittlichen Annahme beruhen können, und muß ebendeshalb, da sie für die verschiedensten Verhältnisse der Productivität gleichmäßig gelten soll, stets eine höchst mäßige bleiben, um den Kapitalbildungsproceß selbst nicht zu gefährden, damit nicht die Gerechtigkeit für den Einen zur Ungerechtigkeit für den Andern werde.

Wie nun diese Grundsätze vermöge der Natur der Steuervertheilung wieder bei gewissen Steuern ihre besondere Anwendung in Repartition, Contingentirung und Abfindung empfangen, muß bei der Lehre von der Steuerumlegung dargestellt werden.

Wenn man auf diese Grundlagen für die Beurtheilung der Progressionsfrage zurückgeht, so wird in der That wol die Verständigung nicht mehr schwer sein. Zunächst aber geht aus dem obigen Wesen des progressiven Steuerfußes hervor, daß seine durchgreifende Anwendung auf alle Besteuerung das, was als eigentliche Kapitalbildung nach Abzug der Steuern übrigbleibt, stets bis zu dem Grade verringern kann, bei welchem auch bei der größten Verschiedenheit der Kapitalien jedes Reineinkommen wesentlich gleich wird, und daß mithin das größere Kapital vermöge des progressiven Steuerfußes verfassungsmäßig gezwungen werden kann, sein Einkommen so weit für den Staat herzugeben, bis sein Reinertrag für den Besitzer mit dem kleinsten Kapital gleich wird. Und da jedes Kapital erst durch diesen Reinertrag seinen individuellen Werth hat, so wird die letzte Consequenz solcher Progression des Steuerfußes stets die Vernichtung aller Unterschiede des Kapitals auf rein gesetzlichem Wege zur Folge haben. Wir behaupten, daß die Vertreter der progressiven Besteuerung sich diese Consequenz nie zum Bewußtsein gebracht haben, weil allerdings dazu eine klare Verbindung zwischen Finanzverfassung und Finanzverwaltung gehören würde. Wohl aber hat die öffentliche Meinung das richtig herausgefühlt; daher der wohlbegründete tiefe Widerwille gegen die Sache bei allen, die doch etwas von ihr verstehen, ein Widerwille, den selbst Neumann in seinem 4. Kapitel constatirt und dem Gneist einen so energischen und wohlberechtigten Ausdruck gegeben hat (Rede vom 21. Februar 1872). Es ist andererseits ebenso gewiß, daß dieser progressive Steuerfuß nicht etwa blos, wie Neumann meint, in der mehr oder weniger klar gedachten Einkommensteuer vorhanden und fast systematisch durchgeführt ist, sondern er besteht schon sehr lange, wenn auch nicht beachtet, in dem ganzen Gebiete der Genußsteuern, indem der Steuerfuß auf die feinern Waaren (wie bei Bier, Spiritus, Tabac, importirten Genußgegenständen im Zolltarif) stets bei gleicher Gütereinheit in Maß und

Gewicht ein höherer ist, und es ist ganz unbestreitbar, daß er, soweit es rationell bleibt, hier als berechtigt anerkannt ist. Diesen scheinbaren Gegensatz der Ansichten hat wol jeder durchgefühlt, dem diese Frage jemals ernstlich entgegentrat. Die Lösung aber liegt in solchen Fällen niemals in einem „Hie Welf oder Waiblingen", sondern darin, daß man sie in den letzten Elementen des Steuerwesens sucht. Und da wird man die uralte physiologische Wahrheit bestätigt finden, daß das wirkliche Leben die wahre Natur jener Elemente lange richtig empfunden hat, bevor noch die Theorie diese Empfindung auflöst. Wenn die Anhänger der unklaren Progressionstheorie, wie Neumann und zum Theil Held, anderer Ansicht bleiben sollten, so mögen sie einmal statt in den bekannten Abstractionen von der Sache zu reden, einen Progressionssteuerfuß ausrechnen, statt ihn im allgemeinen zu fordern. Dann wird es sich zeigen, welchen auch praktischen Werth zuletzt die wirklich wissenschaftliche Untersuchung zu behalten vermag. Wir unsererseits fordern für die Zukunft dieser Frage nur, daß man sie erstens nicht auf kleine Cantone oder vereinzelte Gemeinden anwende, und zwar deshalb nicht, weil hier jedes Kapital durch Uebertragung in ein Nachbargebiet sich der Besteuerung thatsächlich leicht zu entziehen vermag, zweitens aber, daß man über den progressiven Steuerfuß überhaupt nur in Verbindung mit der Macht einer Parlamentsmajorität rede. Wenn statt der bloßen Theorie einmal die socialdemokratische Majorität Steuergesetze machen und die Gewalt des progressiven Steuerfußes recht verstehen und langsam anwenden lernt, wird der ganze Ernst der Sache klar werden! Wir haben unsern Standpunkt bereits im ersten Bande (Staatssocialismus) bestimmt genug ausgesprochen. Es gibt aber in allen solchen Dingen stets neben dem Muthe der Ueberzeugung auch noch den zweiten, den Muth, die Consequenzen derselben zu Ende zu denken. Vielleicht aber würde es sich empfehlen, wenn die Männer der reinen Theorie doch zuletzt die großen Kategorien von Steuereinheit und Steuerfuß, die ja doch für alle Steuern gelten, auch selbständig allen Steuern einmal zum Grunde legen wollten!

Der Steuerbetrag.

Der „Steuerbetrag" bedeutet nun zuerst die Summe von Einzelsteuern, welche dadurch gebildet wird, daß der Einzelne nicht eine, sondern eine gewisse Anzahl von Steuereinheiten in einem bestimmten Vermögensobject besitzt und daher als Einen Betrag zu zahlen hat. Wo dieser Betrag auf dem berechneten Gesammteinkommen ruht, sprechen wir in Beziehung auf das Object (Kapital in seinen drei Grundformen) von einer „Be-

lastung" des Steuerobjects; wo man sich die Summe aller Besteuerung für die Gesammtheit aller Einkommensformen in einem Volke vorstellt, redet man von einer „Steuerlast". Denkt man sich daneben, daß eine Erhöhung der Steuer durch die Vervielfachung des Steuerfußes für jede Steuereinheit vor sich geht, so heißt der ursprüngliche Steuerfuß auch wol das „Steuersimplum". Alles dies sind Ausdrücke, welche wesentlich auf die directen Steuern bezogen werden, und bei denen daher stets ein bestimmtes Kapital zum Grunde liegt.

Sowie man dagegen die indirecte Besteuerung mit ihren Güter- und Steuereinheiten hinzuzieht, so kommt man zu dem Resultat, daß hier niemand genau im Stande ist zu sagen, wie groß eigentlich die Steuerlast ist, die er in seiner Wirthschaft zu tragen hat. Denn der Steuerbetrag. den der Consument in jeder Consumtionseinheit — einem Laib Brot, einem Glase Wein — zu tragen hat, ist so unendlich klein, daß er sich der Addition entzieht, obgleich wir recht gut empfinden, wie groß seine Gesammtsumme ist. Daher denkt man bei dem „Steuerbetrage" der Regel nach auch nur an diejenigen Steuern, für welche man der Steuerzahler ist, während es schon durch die Ueberwälzung der Steuer geradezu unmöglich wird zu bestimmen, wie weit ein jeder zum Steuerträger wird. Auch das strengste Gesetz kann zwar vorschreiben, welche und wieviel Steuer der Einzelne zu zahlen hat; es ist aber umsonst zu bestimmen, wieviel derselbe an Steuer trägt und tragen soll. Der Zahlung des Steuerbetrags kann sich niemand entziehen; dem Tragen der Steuer entzieht sich jeder theils durch die Begrenzung seiner Consumtion, theils durch die Ueberwälzung, soviel er es vermag. Daher nun gelten auch innerhalb des Gesammtsteuerbetrags, der die Steuerbelastung jedes Einzelnen bildet, ganz andere Gesetze für die Steuerzahlung als für die Steuertragung. Die erstern werden durch die Finanzverwaltung des Staats aufgestellt, die zweiten bilden eine Anwendung der Gesetze der Nationalökonomie. Die erstern erfordern daher die Darstellung ihrer Grundlegung in dem, was wir die Vertheilung der Steuern nennen, die zweiten kommen erst zur Geltung in der Lehre von der Höhe und der Ueberwälzung der Steuern. Die erstern sind wesentlich Grundsätze der Zweckmäßigkeit für die

Steuerverwaltung, die letztern beruhen auf den Principien der Güterlehre und Kapitalbildung, und gehören daher der Steuerpolitik. Demgemäß muß man neben den Elementen aller Besteuerung jetzt zunächst die Vertheilung der Steuern als den ersten Theil der praktischen Steuerverwaltung betrachten.

B. Die Steuervertheilung.

1) Begriff. Die finanzielle und die staatswirthschaftliche Aufgabe derselben.

Die Steuervertheilung bedeutet nun denjenigen Proceß in der Steuerverwaltung, vermöge dessen nach der Bemessung der Steuereinheiten und gemäß der Bestimmung des Steuerfußes das Maß der Steuer gesetzlich festgestellt wird, welches jede einzelne Wirthschaft zu zahlen hat.

Dieser wichtige Proceß der Steuervertheilung hat nun zwei Aufgaben. Die erste besteht darin, für jede gesetzliche Steuer den einzelnen Steuerzahler zu finden und seinen Steuerbetrag ihm aufzuerlegen; die zweite dagegen wendet sich der Steuerquelle und mit ihr dem Steuerträger zu. Die erste nennen wir die finanzielle Steuervertheilung, welche die wirkliche Zahlung der Steuern vertheilt, die zweite ist die staatswirthschaftliche, welche in der Verschiedenheit der Zahlungspflicht die Gleichheit der Tragung der Steuer zu erreichen sucht.

Demgemäß hat es das finanzielle Element aller Steuerverwaltung wesentlich mit der Ordnung und Regelmäßigkeit in der Zahlung der gesetzlichen Steuern zu thun, während es sich um das Verhältniß derselben zum Einkommen des Besteuerten grundsätzlich nicht kümmern darf. Dagegen muß das staatswirthschaftliche Element streben, selbst bei der gesetzlich vorgeschriebenen Steuer die Besonderheit des individuellen Einkommens soweit es möglich ist zur Geltung zu bringen. Der Weg nun, auf welchem dies allein geschehen kann, ist die Mitwirkung der Besteuerten bei der finanziellen Vertheilung der Steuerbeträge, durch welche die Harmonie zwischen der subjectiven Steuerkraft des Einzelnen und der für das Object gesetzlich vorgeschriebenen Steuerpflicht hergestellt wird. Beide Elemente wirken daher in

jedem Theile der Steuervertheilung in der Weise zusammen, daß das erstere stets die staatliche, das zweite stets die Selbstverwaltung vertritt, und der Charakter der Steuerverwaltung jedes Theils von Europa beruht dann auf dem Maße und der Art und Weise, wie derselbe beide miteinander verbindet.

Daraus nun bildet sich das, was wir das System der Steuervertheilung nennen.

Das erste Moment desselben enthält die Organisation der Steuervertheilung, das zweite die Umlegung und Vorschreibung der Steuer als die wirkliche Steuervertheilung, das dritte die eigentliche Erhebung der Steuer. Diese drei Momente der Steuervertheilung, wenn auch mehr oder weniger klar entwickelt, muß die Steuerverwaltung als ihre formalen Grundlagen ansehen.

Dem System gegenüber entsteht dagegen die Geschichte der Steuervertheilung, welche in dem Eintreten des staatswirthschaftlichen Princips in das finanzielle gegeben ist, dabei aber sich an die allgemeine Geschichte des Steuerwesens anschließt.

Die erste Gestalt der Steuervertheilung ist die der ständischen Zeit mit ihrer Steuerbewilligung. In ihr wird dieselbe sowol für die directen als für die indirecten Steuern durch die ständischen Körper selbst vollzogen, ohne daß die Finanzverwaltung daran noch einen Antheil hätte. Nur in den wenigen Regalien findet schon jetzt eine staatliche Erhebung von gewissen Steuerarten statt, bei welcher aber von einem Gedanken der Steuervertheilung noch keine Rede ist.

In der zweiten Epoche tritt mit der einheitlich königlichen Finanzverwaltung auch der Begriff und das erste System einer Steuervertheilung auf. Mit dem Rechte des Königthums, allein über die Besteuerung zu beschließen, wird die Steuerpflicht des Einzelnen, statt durch die in der alten Steuerbewilligung liegende Verpflichtung der ständischen Körper — Jurisdictiones — bestimmt und begrenzt zu werden, auf die Gesammtsumme des Staatsbedarfs zurückgeführt, und die Finanzverwaltung wird an der Stelle der historischen Corporation das Organ der Steuervertheilung. Der Begriff der letztern beginnt damit, das ganze Volk als eine Einheit von Verpflichteten zu umfassen, und die Steuer damit als eine Vertheilung nach der

Steuerkraft zu betrachten; allein diese ganze Epoche bleibt dennoch im beständigen Kampfe der ständischen Vorrechte mit diesem Princip, das zwar jetzt in der centralen rein administrativen Erhebung der indirecten Steuern zur Geltung gelangt, aber von einer Theilnahme der Steuerzahler an der Steuervertheilung noch nichts weiß, ebenso wenig von dem Gedanken, daß die Zweckmäßigkeit und Billigkeit der Steuererhebung eine zugleich finanzielle und staatswirthschaftliche Forderung sein muß.

Erst in der dritten Epoche, dem 19. Jahrhundert, wird die Steuervertheilung als solche Gegenstand der theoretischen und von ihr aus auch der praktischen Steuerverwaltung. Die beiden leitenden Grundsätze, welche in dieser Epoche zur Geltung gelangen und sich beständig klarer entwickeln, sind die, daß erstlich die Theilnahme der Besteuerten auch an der Steuervertheilung an sich berechtigt und praktisch zweckmäßig sei, und zweitens daß man auf die ganze Steuervertheilung die Grundsätze der Zweckmäßigkeit, der Umlegung und der Billigkeit der Erhebung anwenden müsse.

Damit tritt die Lehre von der Steuervertheilung in Theorie und Praxis des Steuerwesens als ein selbständiges und wichtiges Gebiet hinein, und die Versuche beginnen, die Elemente ihres Systems aufzustellen und soweit schon jetzt thunlich durchzuführen. Diesem Beginne gehört das Folgende.

Es ist unzweifelhaft eins der großen Verdienste von Adam Smith, zuerst in seiner Finanzwissenschaft (Book V, Ch. II, Part II: On taxes) die Grundsätze für das, was wir jetzt die Steuervertheilung im eigentlichen Sinne nennen, nicht blos von der Ueberwälzung der Steuern geschieden, sondern auch selbständig formulirt zu haben, obgleich auch für ihn die Frage, wer die Steuern trägt, die Frage nach der Zahlung der Steuern bei weitem überwiegt. Neben den beiden allgemeinen Grundsätzen, daß die Steuer im Verhältniß zu dem Einkommen stehen müsse, das jeder unter dem Schutze (protection of the state) der Staatsgewalt genießt, und daß die Gesammtsumme der Steuern nicht mehr als die Deckung des wirklichen Bedarfs des Staats betragen dürfe, erscheinen seine beiden Steuervertheilungsgrundsätze, daß der Steuerbetrag für jeden Besteuerten eine gesetzlich genau bestimmte (certain and not arbitrary) und daß die Steuererhebung stets in derjenigen Zeit und derjenigen Form geschehen müsse, in welcher sie dem Steuerzahler am passendsten ist — likely to be convenient for the contributor to pay it. Es war

ein großer Fortschritt, daß hier die Elemente der Steuerbemessung und Steuerüberwälzung von denen der Steuervertheilung wenigstens principiell geschieden wurden. Zu einer eingehenden Behandlung gelangt er jedoch nicht. Die deutsche Literatur hat sich namentlich seit der vortrefflichen Arbeit von Malchus und gegenüber der in allem Wesentlichen sehr rationellen positiven Steuerverwaltung in Deutschland ziemlich mit dem Anschluß an die letztere und ihre Fachliteratur begnügt, während die französische mit der gesetzlichen Klarheit in der Steuererhebung die Sache für ziemlich erschöpft hielt, sodaß selbst Hock auf theoretische Grundsätze nicht genauer eingeht. Wir haben unsererseits im Folgenden die bisherige Eintheilung auch hier durch eine neue ersetzt, und müssen es nun der Billigkeit des Lesers überlassen, ob das systematische Element in dieser Darstellung, die uns jetzt klar genug ist, die einzige Probe bestehen kann, welche jeder an ein formales System zu legen berechtigt ist, ob nämlich jede einzelne praktische Frage und Thatsache der Steuervertheilung von selbst ihren Platz — wenn auch keineswegs stets ihre Erledigung — in dieser wissenschaftlichen Ordnung zu finden vermag.

2) Die Organisation der Steuervertheilung. Die Begriffe der amtlichen und der Selbstvertheilung.

Die Organisation der Steuervertheilung enthält die Aufstellung der öffentlichen Organe, welche für jeden Einzelnen den von ihm zu zahlenden Steuerbetrag bestimmen.

Die Aufgabe, welche eine jede solche Organisation hat, ist daher der Natur der Sache nach eine zweifache. Zuerst muß sie Steuerfuß und Steuerbetrag der Willkür und Unbestimmtheit entziehen, und dann muß sie die genaue Berechnung jedes einzelnen Einkommens möglich machen. Aus dem ersten Theile dieser Aufgabe geht Stellung und Function der Finanzverwaltung in aller Steuervertheilung hervor, aus dem zweiten alle staatswirthschaftlichen Versuche und Formen, die Besteuerten selbst an der schließlichen Vertheilung der Steuer theilnehmen zu lassen. Die wesentliche Function der amtlichen Steuervertheilung besteht dann darin, mit der letztern so bald als thunlich zu einem festen Abschluß zu gelangen, und dieselbe so lange als möglich bestehen zu lassen. Die Beiziehung der Besteuerten dagegen wird in den verschiedensten Formen stets den Wechsel in dem Einkommen aus den einzelnen Steuerobjecten zur Geltung zu bringen suchen. Daher ist die Steuervertheilung der

frühern beiden Jahrhunderte vorherrschend eine feste und dauernde, während die des 19. Jahrhunderts als eine beständig wechselnde erscheint. Den einfachsten Ausdruck für diese Bewegung finden wir, wenn wir sagen, daß die frühere Epoche durch die Natur ihrer finanziellen Steuervertheilung wesentlich ein möglichst festes System der Steuern anstrebte, während das ganze 19. Jahrhundert mit dem Eintreten der Selbstvertheilung sich durch ein beständiges Streben nach Steuerreformen auszeichnet. Oder, indem wir den formalen Begriff der Steuervertheilung aufnehmen, die finanzielle Vertheilung sucht vor allem den Steuerzahler und seinen Steuerbetrag festzustellen, die Selbstvertheilung der Besteuerten sucht dagegen stets diese Vertheilung durch das Aufsuchen des Steuerträgers zu bestimmen.

Das staatswirthschaftliche Princip aber, die Vertheilung der Steuer mit der Vertheilung des Einkommens in Harmonie zu bringen, erscheint nun in dem System der directen wie in dem der indirecten Steuern so wesentlich verschieden, daß auch das Verhältniß der Organe der finanziellen Steuervertheilung zu der Selbstvertheilung in jeder der beiden obigen Gruppen eine durchaus andere Gestalt hat, so sehr, daß die Steuern selbst aus dieser Verschiedenheit eigene Namen und Stellungen empfangen, bei denen man nur nie vergessen darf, daß dieselben durchaus nicht im Wesen des Systems, sondern in der Natur der Steuervertheilung liegen.

Bei allen directen Steuern nämlich geschieht die Steuervertheilung nie durch die Finanzverwaltung allein, sondern dieselbe zieht grundsätzlich die Selbstvertheilung hinzu, und zwar principiell in der Art, daß die Bestimmung und Bemessung der Güter und Kapitalseinheiten an sich stets von der Finanzverwaltung direct ausgeht, während der Selbstvertheilung der Besteuerten ein Recht in der Mitbestimmung des Einkommens aus den so bemessenen Kapitalsformen gegeben wird, das nun in verschiedener Form auftritt.

Bei allen indirecten Steuern dagegen kann die Steuervertheilung, da sie sich nicht auf ein nachgewiesenes Einkommen, sondern nur auf den Proceß der Consumtion bezieht, nicht mehr durch die Selbstvertheilung, sondern nur durch die finanzielle

Bemessung der Besteuerung geschehen, bei welcher höchstens für die Steuerzahlung die individuellen Interessen gehört werden.

Wo dagegen eine directe Erhebung einer indirecten Steuer eintritt, da verbinden sich wieder beide Organe zu einer gemeinschaftlichen Thätigkeit.

Wo aber endlich das freie Reineinkommen der Wirthschaft durch Selbstbekenntniß bemessen wird, da geht die Besteuerung direct von dem Besteuerten aus, und die Finanzverwaltung behält nur noch die Function der Kritik des Selbstbekenntnisses.

Daraus nun ergibt sich die praktische Gestalt des Systems der Steuervertheilung mit ihren Kategorien.

Wir halten es dabei für eine durchaus nothwendige Voraussetzung jeder verständigen Beurtheilung eines jeden wirklichen Steuerwesens, sich zunächst über die in der gewöhnlichen Behandlung nicht immer feststehenden Begriffe einig zu werden, die hier zur Geltung gelangen. Wir werden dabei keine Kritik üben über das, was hier von andern angedeutet oder weggelassen ist. Es muß sich ein jeder selbst sein Urtheil bilden.

Dabei muß man, wie gesagt, das System der Steuern, der directen, indirecten und Reineinkommenssteuern voraussetzen.

a) Die Steuervertheilung der directen Steuern. Das Repartitionssystem, die Individualsteuer, die sogenannte Subjectsteuer.

Die Steuervertheilung aller directen Steuern beruht einerseits auf den Kategorien der Contingentirung und der Aufstellung der Steuerklassen, durch welche der Steuerbetrag für eine Gemeinschaft von Besteuerten unter gemeinsamer Thätigkeit der finanziellen und der Selbstvertheilungsorgane festgestellt, und andererseits auf der Einschätzung und der Individualbesteuerung, vermöge deren der Steuerbetrag der einzelnen Wirthschaft bestimmt wird. An sich sind nun diese Kategorien für alle Arten der directen Steuern möglich; allein sie haben in jeder Art wieder höchst verschiedene Formen. Im allgemeinen ist es dabei kein Zweifel, daß dieselben am klarsten bei der Grundsteuer hervortreten.

Die Contingentirung der letztern entsteht dadurch, daß

auf Grundlage des bisherigen Gesammtbetrags einer bestimmten Steuerart innerhalb eines bestimmten Landesgebiets, ohne Rücksicht auf die Steuerkraft der Einzelnen, eine gesetzlich bestimmte Summe vorgeschrieben wird, welche dieses Landesgebiet als Steuer aufzubringen hat. Eine solche Summe heißt das Steuercontingent.

Diese Gesammtsteuerpflicht des betreffenden Gebiets geht bei der Contingentirung nur so weit, als das Contingent es fordert, ohne Rücksicht auf die wechselnde Steuerkraft.

Deshalb kann ein Steuercontingent immer nur für einen gesetzlich bestimmten Zeitraum festgestellt werden. Man wird diesen Zeitraum die Contingentsperiode nennen. Bei jedem Contingent muß daher, um die zu große Differenz zwischen dem finanziell berechneten und dem wirklichen wirthschaftlichen Einkommen auszugleichen, eine zeitweilige Revision der Contingentirung angeordnet werden.

Jede Contingentirung ist ein Finanzgesetz, das auf der finanziellen Initiative der Finanzverwaltung beruht und durch die Volksvertretung des Staats beschlossen werden muß.

Da nun aber die Steuerkraft des in den Häusern und Gewerben besteuerten Kapitals der Natur des letztern gemäß der Regel nach innerhalb der Contingentsperiode rascher wechselt als die des Grundes und Bodens, so ist die Anwendung der Contingentirung wol ziemlich ausnahmslos auf die Grundsteuer beschränkt.

Denkt man sich nun das Landesgebiet mit seinem Steuercontingent wieder in selbständige Gebiete, Kreise und Gemeinden getheilt, so setzt sich die Contingentirung des Landes auf diese selbständigen Abtheilungen fort, und jede derselben empfängt dann ihr örtliches Contingent. Der letzte Körper, das ist also das letzte Steuersubject der Contingentirung ist dann die (Grund-) Steuergemeinde. Der Proceß aber vermöge dessen nun durch diese verschiedenen Steuerkörper zuletzt der Steuerbetrag des Einzelbesitzes für das Contingent festgestellt wird, heißt die Repartition, und daher diese ganze Steuervertheilung das Repartitionssystem.

Während mithin das Contingent unter Mitwirkung der gesammten einheitlichen Volksvertretung beschlossen wird, geschieht

die Repartirung auf Grundlage eines Vorschlags der Finanzverwaltung durch den Beschluß der Landesvertretung. Innerhalb der Steuergemeinde vollzieht sich dann die Steuerbemessung der Einzelwirthschaft. Diese letzte Steuerbemessung der Einzelwirthschaft bildet dann den Schlußpunkt des Repartitionsverfahrens.

Diesem Repartitionssystem steht nun das System der Individualbesteuerung gegenüber.

Die Individualbesteuerung ist im wesentlichen Unterschiede vom Repartitionssystem gegen den Gesammtbetrag der Steuer eines ganzen Gebiets vollkommen gleichgültig. Sie legt der Steuervertheilung jeden einzelnen Besitz als ein vollständig selbstständiges Steuerobject zum Grunde; sie führt den letztern auf die einfachen Messungen der Güter zurück, berechnet den Roh- und Reinertrag dieser Gütereinheiten, und legt auf dieses so bemessene individuelle Einkommen den gesetzlichen Steuerfuß. Auf diese Weise löst sie das ganze Land in lauter fachmännisch gemessene Güter-Steuereinheiten, und das Staatseinkommen aus den letztern in lauter einzelne Steuerbeträge auf, verpflichtet jeden Einzelnen zu der individuellen Zahlung seines Steuerbetrags, und bildet damit den (Grund-) Steuerkataster, weshalb die vermöge dieses Katasters dem Einzelnen vorgeschriebene Steuer auch die Katastralsteuer heißt. Von einer Landessteuer kann man dabei nur in dem Sinne reden, daß man diese Individualsteuerbeträge für ein bestimmtes Land auf Grundlage des Steuerkatasters addirt. Natürlich ist jede Repartition damit ausgeschlossen.

Dabei wird das Steuersubject zu seiner Besteuerung zunächst dadurch herangezogen, daß es den Roh- und Reinertrag selbst angibt. Indem aber diese Angabe der Entscheidung des finanziellen Vertheilungsorgans unterliegt, empfängt jeder Besitzer zugleich das Recht auf Revision seiner individuellen Besteuerung.

Da nun aber diese Steuervertheilung, wenn sie für jedes Individuum absolut durchgeführt werden sollte, eine endlose Arbeit sein würde, so muß die Individualbesteuerung dahin gelangen, für die Steuerkraft (Productivität) jedes einzelnen Besitzes Klassen aufzustellen, welche auf Grundlage ihrer gleichar-

tigen Steuerkraft je ihren eigenen Steuerfuß empfangen. So wird die Individualbesteuerung zur Einschätzung jedes Besitzes in diese Steuerklassen, und erscheint daher stets zuletzt als eine Klassensteuer auf Grundlage genau bemessener Katastraleinheiten.

Damit ist der große Unterschied zwischen dem System der Repartition und dem der Individualbesteuerung klar. Die Repartition geht von einem statistisch berechneten Gesammtsteuerbetrage aus, und gelangt zuletzt zur Individualbesteuerung; die Individualsteuer dagegen legt die Besteuerung des Einzelbesitzes zum Grunde, und gelangt erst durch Addition zum Gesammtbetrage. Die wichtigste Folge davon aber ist, daß bei dem System der Repartition der auf jede Einheit entfallende Steuerbetrag mit der Höhe des Contingents wechselt, während bei der Individualsteuer dieser Wechsel mit der Höhe der Steuerkraft des Einzelnen ein anderer wird. Bei der erstern wird der Steuerfuß durch das Contingent, bei der letztern das Analogon des Contingents, d. i. der Gesammtbetrag durch den Steuerfuß bestimmt.

Das nun sind die zunächst rein finanziellen Kategorien dieser (Grund-) Steuer. Allein an diesen Unterschied beider Systeme schließt sich damit die staatswirthschaftliche Frage nach dem Werthe beider Systeme für die richtige Steuervertheilung.

Die Antwort auf diese Frage lautet dahin, daß weder das eine noch das andere für sich allein gelten darf, sondern daß die richtige Steuervertheilung beide miteinander verbinden muß.

Das nun geschieht dadurch, daß nur die Repartitionssteuer die Fähigkeit hat, mit ihrer Steuerbemessung dem Wechsel des Einkommens = der Steuerkraft des Individuums zu folgen, während die Individual- oder Katastralsteuer mit ihrer festen Berechnung das nicht vermag. Dagegen kann nur die Katastralsteuer mit ihrer Individualbemessung und ihrer Individualbesteuerung für die Willkür oder den Irrthum der wechselnden Steuerbemessung des Repartitionssystems eine Grenze feststellen; und so wird das Repartitionssystem das freie und bewegliche Element der (Grund-)steuer, das Katastralsystem dagegen die feste Basis für die letztere bilden.

Wie sich das nun in der Grundsteuer praktisch zeigt, wird bei der Darstellung des besondern Theiles gezeigt werden. Geht

man nun zu den übrigen Formen der directen Steuer über, so ergeben sich folgende Resultate.

Bei der Rentensteuer nämlich ergibt sich die richtige Besteuerung ohne jene Unterschiede von selbst, indem nicht mehr der Rentenbesitzer, sondern die Rentenerhebung das Steuerobject in Coupon und Zins feststellt. Dasselbe gilt von der Besoldungssteuer. Bei beiden werden Einheit und Fuß der Steuer bisher einseitig von der Gesetzgebung ohne alles Anhören des einzelnen Besteuerten bestimmt. Sie bilden damit den directen Gegensatz zur Vertheilung der Grundsteuer.

Die Gebäudesteuer unterscheidet sich von der Grundsteuer wesentlich dadurch, daß sie vermöge der großen Verschiedenheit des Ertrags ihrer Einheit des Hauses weder eine Contingentirung noch ein Repartitionssystem zuläßt, sondern stets als Individualsteuer auf Grundlage ihrer Einschätzung beruht, wobei jedoch, wieder im Unterschiede von der Renten- und Gehaltssteuer, dem Besteuerten das Recht auf Geltendmachung der Erhaltungskosten sowol gesetzlich als im Revisionswege zusteht.

Bei der Gewerbesteuer ist schon durch die örtliche Beweglichkeit der Gewerbe eine Contingentirung nicht möglich und das Repartitionssystem damit ausgeschlossen. Dagegen ist die Grundlage ihrer Steuervertheilung die Eintheilung des Gewerbebetriebes in verschiedene Klassen, die Individualisirung der erstern geschieht durch die Einschätzung des Einzelnen in die Klasse, sodaß der Klassenfuß damit zum Gewerbesteuerfuß des Einzelnen wird. Die große Verschiedenheit des Einkommens der einzelnen Gewerbe aber innerhalb seiner gesetzlichen Klasse erzeugt dann die Nothwendigkeit, durch eine auf jeden Gewerbtreibenden individuell gelegte Einkommensteuer die Mängel der Klassensteuer zu ersetzen. Dadurch entsteht die große Verschiedenheit in allen Gewerbesystemen Europas, welche dann später charakterisirt werden soll. Das Verhältniß der finanziellen Vertheilung zur Selbstvertheilung ist hier principiell sehr einfach, in der Wirklichkeit sehr verschieden. Die Finanzverwaltung stellt die Klassen mit ihren Steuerfüßen auf, die Selbstvertheilung durch Herbeiziehung von sachverständigen Fachmännern dagegen bestimmt für jedes Gewerbe die Individualbesteuerung durch die von der gewählten „Einschätzungscommission“ beschlossene Ein-

schätzung in die einzelne Klasse. Jede weitere Besteuerung fällt unter die Regeln für die Einkommensteuern.

Bei den Verkehrssteuern endlich kann es weder Repartition noch Klassen geben, sondern sie wird vermöge der Natur ihres Steuerobjects zur reinen Form der Individualsteuer, welche stets einseitig durch das Gesetz festgestellt wird.

Faßt man nun alles bisher Gesagte zusammen, so ergibt sich jetzt der gemeinsame Charakter aller Steuervertheilung des directen Steuersystems, durch welchen dasselbe sich von dem indirecten wesentlich unterscheidet.

Alle directe Besteuerung hat zu ihrem letzten Ziele die Individualbesteuerung, welche sie durch das genaue Aufsuchen des Kapitals und seines Ertrags vermittels der Klassen und der individuellen Einschätzung so gerecht, das ist so gleichmäßig als möglich zu machen strebt; ihr Steuersubject bleibt aber immer der Steuerzahler, ohne Rücksicht auf den Steuerträger; und deshalb bilden alle directen Steuern das, was man wol im Gegensatz zur indirecten Steuer die Subjectsteuern genannt hat, ein Wort, das jedoch alle richtigen Vorstellungen verwirren muß, wenn man sich nicht über diese ganz specielle Bedeutung desselben, die auf die übrige Darstellung des Steuerwesens durchaus ohne Einfluß bleiben muß, vollständig klar ist.

b) Die Steuervertheilung der indirecten Steuern. Die Objectsteuer; Fabrikationssteuer, Abfindung, Verzehrungsklassensteuer.

Da alle indirecte Besteuerung das Einkommen nie in seiner Quelle, sondern nur in seinen einzelnen Erscheinungen bei dem Verkauf der Consumtionseinheiten sucht und trifft, so sind für dieselben alle Kategorien des Repartitionssystems sowie die Individualbesteuerung ausgeschlossen. Sie kann nur eine Vertheilung der Steuern nach den Consumtionseinheiten (nach Maß, Gewicht und Qualität) sein, und in diesem speciellen Sinne kann man sagen, daß die indirecten Steuern stets „Objectsteuern" sind. Anders darf man das Wort nicht gebrauchen, da an sich jede Steuer ihr Subject wie ihr Object hat. Aus dieser ihrer Natur folgt nun aber das Princip für ihre Vertheilung. Bei

der indirecten Steuer ist die Theilnahme der einzelnen Besteuerten grundsätzlich unthunlich; Steuereinheit, Steuerfuß und Steuererhebung geschehen nur vermöge der rein finanziellen Vertheilung, und die Selbstvertheilung findet nur noch in der Berathung der Volksvertretungskörper ihre Stelle.

Die Formen dieser Vertheilung kommen demgemäß erst eigentlich bei der Steuererhebung zum Vorschein; wir werden ihnen dort begegnen. Sie bestehen in der gesetzlichen Aufstellung von Tarifen und Monopolspreisen, vermöge deren der Steuerzahler sich fast immer von dem Steuerträger bestimmt unterscheidet. Deshalb wird neben der finanziellen Frage, welche sich nur mit dem Zahler beschäftigt, gerade bei den indirecten Steuern die staatswirthschaftliche nach dem Steuerträger zur Hauptsache für die durch Tarife und Monopole gegebene Vertheilung der Steuerlast an die Consumenten.

Dies staatswirthschaftliche Princip für die Vertheilung der indirecten Steuer, nicht mehr an die Subjecte, sondern an die Objecte als Consumtionseinheiten, beruht nun darauf, daß das Verhältniß der Consumtion zur Steuerkraft in der Fähigkeit des Einkommens liege, den Preis der Consumtionseinheiten zu zahlen, und daß daher mit dem Preise der letztern der Steuerfuß derselben sinken oder steigen müsse. Alle directe Steuervertheilung will daher eine Vertheilung der Steuer nach den Einnahmen des Steuersubjects unter Anhörung des letztern über die Größe der erstern, alle indirecte Steuervertheilung dagegen eine Vertheilung nach den Ausgaben ohne Anhörung des Besteuerten.

Wäre dieses Princip in seiner Reinheit durchzuführen, so würde sich damit die vollendete Form der indirecten Steuervertheilung ergeben. Es ist das aber zwar sehr wohl in der Bestimmung der Steuereinheiten, nicht aber in der des Steuerfußes und noch weniger in der der Steuererhebung möglich, und darauf beruht die eine höchst bedeutsame Hälfte aller Einwendungen gegen die indirecte Steuer überhaupt. Denn die indirecte Besteuerung bestimmt zwar genau den Steuerbetrag, aber sie macht sowol Zahlung als Tragung der Steuer in ihrer Vertheilung stets von dem Zufalle, der Berechnung und endlich von der Umgehung der Besteuerten abhängig. Sie wird daher stets bis

zu einem hohen Grade eine ungleiche Vertheilung der Steuerlast enthalten.

Wie nun das System der indirecten Steuern diese Ungleichheit, die im Ganzen principiell besteht, im Einzelnen zu vermeiden sucht, wird der besondere Theil bei jeder einzelnen Steuer zeigen. Aber aus ihr ist die zweite Frage entstanden, ob dieselbe nicht durch die directe Erhebung der indirecten Steuer zu vermeiden sei, indem damit alle Kategorien der Klassen- und der Individualbesteuerung auf diese Objectsteuern angewendet werden.

Die drei Fragen, in denen man sich das denken kann, sind die Fabrikationssteuer, die Abfindung und die Verzehrungsklassensteuer.

Die Fabrikationssteuer entsteht dadurch, daß die Consumtionseinheiten als Steuerobjecte nicht im Augenblicke des Uebergangs in die individuelle Consumtion, sondern auf dem Punkte bemessen und besteuert werden, wo die Industrie dieselben fertig producirt, sodaß die Steuererhebung sich auf die Fabrikation beschränkt, und der Fabrikant statt des Consumenten Steuerzahler wird. Da aber der Consument doch dabei der Steuerträger bleibt, indem der Producent natürlich seine Steuerzahlung in dem Verkaufspreis der Consumtionseinheiten hineinrechnet, so ist die Frage nach dem Verhältniß der indirecten zur directen Steuer damit nicht erledigt, die Fabrikationssteuer wird zu einer bloßen Form der Erhebung der Steuer, und ihre Einführung und Anwendbarkeit blos eine Frage nicht des Princips, sondern der Zweckmäßigkeit, die außerdem auch nur noch für ganz einzelne Steuern möglich ist. Die Fabrikationssteuer kann auf diese Weise der Idee der gleichen Besteuerung nicht genügen.

Dasselbe gilt von der Abfindung. Die Abfindung tritt nur da ein, wo die Besteuerung die Consumtionseinheit nicht verfolgen kann, oder wegen der schwierigen Erhebung lieber einen einzelnen Irrthum als eine allgemeine Belästigung des Verkehrs bei geringem Steuerbetrage zuläßt. Wenn dabei der Producent eine einzelne Persönlichkeit ist, so erscheint sie als „Pauschalirung“ der Besteuerung für einen bestimmten Zeitraum; ist es eine Gemeinschaft von Producenten von Verzehrungsartikeln, so wird diese Gemeinschaft zum Steuerzahler des durchschnittlichen

Steuerbetrags für ihre Gesammtproduction, und die Gemeinschaft repartirt dann an ihre Mitglieder diesen Steuerbetrag nach Maßgabe der individuellen Production (Fleischbesteuerung als Hauptbeispiel). Das ist die Abfindung der Steuer. Natürlich ist das nur bei einzelnen Objecten der indirecten Besteuerung anwendbar, und der Producent bleibt auch dabei Steuerzahler, der Consument Steuerträger.

Einen ganz andern Charakter hat dagegen die Verzehrungsklassensteuer. Dieselbe geht davon aus, daß die Besteuerung der Consumtionseinheiten überhaupt durch die Einnahmen aus der Production bedingt ist, und daß mithin die Vertheilung der letztern naturgemäß die Vertheilung der erstern von selbst enthält. Dadurch entsteht der Gedanke, statt der Consumtionseinheit die producirende Person zu setzen, und somit in dieser indirecten Besteuerung das Subject zum Object zu machen, indem sie ohne Rücksicht auf die Ausgabe blos die Einnahme, welche aus der Person als solcher, das ist aus ihrem physischen Arbeitsertrag entspringt, als Steuerobject setzt. Die unmeßbare Verschiedenheit, welche dabei in der Arbeitsfähigkeit und mithin in dem Einkommen aller Einzelnen gegeben ist, wird dann auch hier der Grund, bestimmte Klassen aufzustellen, welche auf der Einnahme aus der Verwendung des Kapitals durch rein persönliche Arbeitskraft beruhen, und bei welcher dann die Individualisirung der Besteuerung in der Einschätzung in diese Klassen besteht. Es ist nun klar, daß das Gebiet dieser Besteuerung nur auf die Consumtionseinheiten der eigentlichen Verzehrung, des physischen Unterhalts beschränkt sein kann, da bei jeder andern Consumtion dieselbe schon ein Einkommen aus einem Kapital voraussetzt. Daher ist diese Vertheilungsform nicht eine Einkommen-, sondern eben nur eine Verzehrungsklassensteuer. Die erstere gehört erst dem folgenden Gebiete an. Die Erhebung ist dabei eine directe, und findet daher terminweise statt. Ihre Voraussetzung aber besteht darin, daß die Subjecte dieser Steuerform auch wirklich zur Zahlung angehalten werden können, und daß sie daher um so richtiger ist, je stabiler, und um so unrichtiger, je beweglicher die Bevölkerung ist. Dabei ergibt sich denn, daß gerade bei der stabilen Bevölkerung (ländliche Consumenten) die Geldeinnahme stets eine geringere ist als

bei der beweglichen (städtische Arbeiter), sodaß bei der erstern die Ausgaben für die Verzehrung zum Theil ganz verschwinden, was die Anwendbarkeit der Verzehrungsklassensteuer hier nothwendig beschränkt, während bei der letztern die Verzehrungssteuer bei stets wechselnder Bevölkerung doch zuletzt von den ansässigen Arbeitern getragen werden müßte. Die Anwendbarkeit dieser Vertheilungsart der indirecten Steuer beruht aber immer darauf, daß die Ausgaben für die absoluten Nahrungsmittel entweder als Erscheinung eines selbständigen Einkommens im Sinne der Steuerlehre, oder als bloße, für die Einzelwirthschaft absolut nothwendige Ausgaben anerkannt werden. Ist das erstere der Fall, so ist die Frage nach der Vertheilung dieser Steuer durch Object- oder durch Verzehrungssteuerklassen blos eine Frage der Zweckmäßigkeit, die je nach den Verhältnissen stets verschieden beantwortet wird. Hält man aber fest, daß die Bedingungen der bloßen Erhaltung der physischen Arbeitskraft, also die eigentliche Verzehrung, überhaupt keine kapitalbildende Kraft besitzen, so können die für dieselben nothwendigen Ausgaben zwar wol eine Einnahme, nicht aber ein Einkommen enthalten, und müssen daher von jeder Steuer frei sein. Dahin gehören die Ausgaben für Brot, Fleisch und Salz. Die indirecte Besteuerung kann und soll daher erst bei den geistigen Getränken anfangen, und hier ist so wenig die Individualbesteuerung als die Klassensteuer, sondern nur die Objectbesteuerung möglich. Somit bleibt für die Vertheilung der indirecten Steuer dennoch das Princip, daß sie nach den Objecten stattfinden und ihren Fuß nach dem Preise der Consumtionseinheiten bestimmen muß, wobei dann zwar die Selbstvertheilung ausgeschlossen ist, an ihre Stelle aber die rationelle Beschränkung der Ausgaben für solche Artikel durch die wirthschaftliche Bildung der Individuen tritt.

Für alle directen Steuern ist daher die öffentlich-rechtliche Vertheilung, für alle indirecten der individuelle wirthschaftliche Wille die Grundlage; in jener wird das Verständniß der vertheilenden Organe, in diesen die individuelle Selbstbestimmung für die Uebernahme der Steuerlast verantwortlich. Das ist die Form, in welcher das hohe Princip der Selbstvertheilung bei den indirecten Steuern zur Erscheinung gelangt!

Das Einzelne wird nun in dem System der indirecten Steuern zur Behandlung gelangen.

c) Die Steuervertheilung der reinen Einkommensteuern. Das Selbstbekenntniß und die Schätzleute.

Das dritte Gebiet der Steuervertheilung, die reine Einkommensteuer, mag man nun vorderhand unter derselben noch verstehen was man will, unterscheidet sich nun von den beiden andern dadurch, daß das Steuerobject, das aus der Einzelwirthschaft hervorgehende Einkommen, sei es nun Roh- oder Reineinkommen, und erscheine es als Einnahme aus den Gütereinheiten oder als Ausgabe für die Consumtionseinheiten, als ein ununterschiedenes Ganzes aufgefaßt, und nicht mehr durch die amtliche Thätigkeit der Finanzorgane bemessen wird, sondern auf der Selbstschätzung des Einzelnen beruht, welche als Erklärung des Besteuerten das Selbstbekenntniß heißt. Bei der unendlichen Verschiedenheit der Einzelwirthschaften und der sich daraus ergebenden Verschiedenheit der ehrlichen Selbstschätzung, sowie bei der naheliegenden, für jede Selbstschätzung gleichmäßig gültigen Möglichkeit von Irrthum oder Betrug ist es nun unmöglich für die Finanzverwaltung, diese Selbstschätzung in ihrer finanziellen Richtigkeit selbst zu beurtheilen. Hier tritt daher die Selbstvertheilung nothwendig in der Form ein, daß die Controle über das Selbstbekenntniß einer selbstgewählten Commission von Sachverständigen übergeben werden muß, den Schätzleuten, welche ihr Urtheil über die Selbstschätzung für jeden Einzelnen abgeben. Das amtliche Organ hat dann dieses Urtheil als endgültig anzunehmen, obwol die Gewähr für die Richtigkeit des letztern allerdings nur in der Erkenntniß der Schätzleute bestehen kann, daß jede zu niedrige Selbstschätzung eine höhere Besteuerung aller andern zur Folge haben muß, und so die Unredlichkeit des einen zur Ausbeutung des andern wird. Das einzige formelle Mittel, hier die richtige Steuervertheilung zu sichern, besteht dann in dem Rechte der Finanzverwaltung, neue Schätzleute wählen zu lassen, wenn die gewählten ihr nicht die gehörige Gewähr bieten.

Wenn man sich nun, indem man von einer sogenannten „allgemeinen Einkommensteuer“ an der Stelle aller directen und

indirecten Steuerarten redet, diese Selbstschätzung als die einzige Art der Steuervertheilung denkt, so ist es klar, daß jeder Maßstab für die Richtigkeit des Selbstbekenntnisses nicht blos für die Finanzverwaltung, sondern auch für die Schätzleute verschwinden muß, und daß Selbstschätzung und Beurtheilung derselben nur noch durch unbestimmte Empfindungen von Reichthum und Armuth bestimmt werden. Ebenso klar ist es, daß dem durch die Schätzleute ungerecht Betroffenen gar kein Weg zur Vertheidigung seiner Selbstschätzung offen steht, wenn man nicht jährlich millionenmal die Heiligkeit des Eides mit den gewaltigsten Interessen jedes Staatsbürgers in höchst ernsthafte Collision bringen will. Schon 1735 sagt J. W. Lyser („De revisione Cadastri", p. 36): „durum videtur ac minus christianum cogere velle subditum ad professionem suarum facultatum." Man ist wol jetzt darüber einig. Gibt man aber den Schätzleuten und der Selbstschätzung das, denn doch wahrlich nicht bestreitbare Recht zu, die Summe des Selbstbekenntnisses durch Reducirung auf die einzelnen Steuerobjecte und den Nachweis ihrer Steuerkraft genau zu untersuchen, so gelangt man eben mittelbar, aber unabweislich zu der Auflösung der gesammten Steuerpflicht und ihres Steuerbetrags in dem Steuersystem mit seinen verschiedenen Einheiten und Steuerfüßen, deren Betrag addirt die Selbstschätzung des gesammten, ununterschiedenen Einkommens bei der allgemeinen Einkommensteuer aussprechen soll. Ist es dem gegenüber möglich, das Steuersystem mit seinen vielfachen Einheiten, Füßen und Besteuerungen nicht als sachlich unabweisbar festzuhalten? Wie sich die Vorstellung der „allgemeinen Einkommenbesteuerung" das gedacht haben mag, haben wir nicht gesehen, und auf frühere Fragen auch keine Antwort erhalten. Wir müssen daher mit dem Satze schließen, daß schon vermöge des Begriffs und der praktischen Gestalt der Steuervertheilung jene allgemeine Einkommensteuer ein durchaus unaufgelöster, das ist ein unorganischer Gedanke ist. Was wir unsererseits unter Wesen und Function der Reineinkommensteuer verstehen, werden wir unten darzustellen haben.

Wir müssen an diesem Orte jede Kritik abweisen, da Begriff und Aufgabe des Steuervertheilungsprocesses der frühern Literatur selbst Malchus und Rau fremd waren. Wie man aber zu allgemein geltenden

Grundsätzen für die Steuerpolitik, oder gar zu einem Verständniß der „gerechten Besteuerung" gelangen will, ohne neben den Steuerfüßen und Steuerprincipien überhaupt von der „Besteuerung" in ihrem specifischem Wortverstande, also speciell von den Organen und der tiefen Verschiedenheit der Steuervertheilung an die Steuersubjecte, und mithin von Politik und Besteuerung ohne ein klares Steuersystem hat sprechen wollen, obwol die mehr oder weniger gut entwickelten Kategorien der Steuervertheilung doch schon vorlagen, das, gestehen wir, haben wir nicht verstanden. Genügt es denn auch jetzt noch, den so wesentlich praktischen Unterschied zwischen Steuer und Besteuerung gar nicht zu berühren, um ihn als nicht vorhanden betrachten zu können? Oder haben wir es hier mit der Abneigung gegen das zu Ende Denken von Einzelbeobachtungen und neuen Formen alter Gedanken zu thun?

C. Die Steuererhebung.

Die Steuererhebung ist nun der Proceß, vermöge dessen der entweder für das Steuersubject oder das Steuerobject in der Steuervertheilung amtlich festgestellte Betrag zur wirklichen Einzahlung an die Kassen des Staats gelangt.

Alle Steuererhebung hat daher mit der Frage nach der Steuertragung — dem Verhältniß zur Steuerkraft der Subjects- oder Objectssteuer — gar nichts zu thun. Sie beginnt da, wo die Steuervertheilung abgeschlossen ist; ihre Aufgabe besteht einzig und allein darin, die Zahlung der Steuer zu bewerkstelligen. Löst man sie aber in ihre einzelnen Momente auf, so erscheint die Steuerauflage als der Steuerzahlungsauftrag an den Einzelnen, die Steuerzahlung von seiten des Steuerzahlers, und endlich die Steuereintreibung von seiten der Finanzverwaltuug gegen den säumigen Steuerzahler.

Dennoch macht sich auch in dieser formalen, rein finanziellen Ordnung der Steuererhebung das staatswirthschaftliche Princip in jedem Theile derselben geltend. Dasselbe erkennt die absolute Pflicht zur Steuerzahlung an, aber es fordert, daß diese Pflicht in ihrer Erfüllung so wenig wirthschaftliche Nachtheile für den Steuerzahler haben solle, als es mit der Zahlung selbst überhaupt vereinbar ist. Und dieser Gesichtspunkt ist es, welcher der rein fachmännischen Lehre von der Steuererhebung die Möglichkeit einer wissenschaftlichen Behandlung bietet.

Das leitende Princip für die gesammte Steuererhebungslehre hat schon Adam Smith ausgesprochen (s. oben). Es ist dieses Princip nie bezweifelt worden; es hat aber einen Werth, die einzelnen Momente desselben einmal selbständig aufzustellen und zu beleuchten. Dies ist in Kürze die Aufgabe des Folgenden.

1) Die Steuerauflage.

Wir verstehen unter der Steuerauflage — in Ermangelung einer bessern allgemeinen Bezeichnung — die Gesammtheit der von der Finanzverwaltung ausgehenden Vorschriften und Formen, in welchen der Steuerbetrag für den nach der Steuervertheilung zur Zahlung Verpflichteten amtlich vorgeschrieben wird.

Diese Steuerauflegung fordert nun zuerst, daß sie für jede einzelne Steuer zwei Dinge in genau bemessener Form enthalte. Zuerst das Steuerobject, dann die Momente der Steuerzahlung. Beides deshalb, damit über Gegenstand, Maß und Pflicht der Erhebung kein Zweifel sei, weder für die Steuerverwaltung, noch für den Steuerzahler.

Diese Steuerauflegung ist aber eine sehr verschiedene, je nachdem sie für die directen oder in diesem Sinne Subjectsteuern, oder für die indirecten (Objectsteuern) eintritt.

Bei den directen Steuern heißt sie da, wo die Individualbesteuerung dem Einzelnen direct von den Steuerorganen zugestellt wird, die Steuervorschreibung, in welcher Subject, Object, Steuereinheit und Steuerbetrag besonders im „Zahlungsauftrag" ausgewiesen werden. Bei den Repartitionssteuern spricht man wol von einer „Steuerumlegung", die übrigens mit der Vorschreibung denselben Inhalt hat. Der Sprachgebrauch steht nicht fest. Für beide jedoch gilt die Form der „Steuerbogen" oder das „Steuerbüchel". Jede Art der directen Steuer hat dabei ihre Form des Zahlungsauftrags; bei den Ertragssteuern erscheint sie als eigentliche individuelle Vorschreibung, bei der Renten- und Besoldungssteuer dagegen als Zahlungsauftrag an die betreffenden Zahlungskassen, bei der Gewerbesteuer mit Anführung der Klasse, bei der Verkehrssteuer jedoch meistens gar nicht in der Form des Auftrags der Zahlung, son-

dern als Vorschrift über die Höhe und Verwendung der Stempel, durch deren Kauf die Steuer gezahlt wird. Uebrigens ist diese Form eine Sache der Zweckmäßigkeit, ihr leitendes Princip ist die Verständlichkeit für jeden einzelnen Punkt im Zahlungsauftrage. Dasselbe gilt dann auch von der Verzehrungsklassensteuer und der Einkommensteuer.

Bei den indirecten Steuern dagegen gibt es keinen formellen Zahlungsauftrag, sondern an die Stelle desselben treten die gesetzlichen Tarife und eventuell die Monopolpreise der Consumtionseinheiten. Die formelle Auflegung der Steuer auf die Objecte der Besteuerung besteht in der Berechnung des Steuerbetrags für einen Verkehrsgegenstand je nach der Summe seiner Steuereinheiten, und in der — selbstverständlichen — Erklärung, daß der erstere nur nach geleisteter Steuerzahlung in den Einzelconsum übergehen dürfe. Dieselbe ist eben dadurch je nach der Natur des Objects sehr verschieden. Bei den Fabrikationssteuern erscheint sie als Vorschreibung durch die Steuerinspection je nach der amtlichen Aufnahme der Productionsquantität und Qualität; bei dem Monopol als die Erhöhung des Kaufpreises über die Productionskosten für jede Consumtionseinheit; bei dem Import von Waaren ist sie im Zolltarif enthalten und wird von Fall zu Fall berechnet; bei den Thorsteuern wird sie als Tarif der Consumartikel vorgeschrieben; bei der Pauschalirung und Abfindung ist sie in dem betreffenden Uebereinkommen enthalten. Hier gibt es keine allgemein richtige Form; dieselbe muß durch die Verbindung der möglichst großen Sicherheit mit der möglichst geringen Belästigung durch die Steuerzahlung bestimmt, und daher für jede einzelne Objectsteuer besonders geordnet werden.

2) Die Steuerzahlung. — Zeit, Ort und Geld bei derselben.

So einfach an sich der Begriff der Steuerzahlung ist, so greift derselbe dennoch mit seinen verschiedenen Momenten so tief in das Leben der Einzelwirthschaft hinein, daß man ohne ein klares Bild von ihrem Processe sich kaum die Wichtigkeit dieses Theiles des Besteuerungswesens zur Anschauung bringen wird.

Das erste, worum es sich bei jeder Steuerzahlung als solcher handelt, ist die Bestimmung der Zeit, in welcher sie geleistet werden muß, der Steuertermin.

Die Grundsätze, welche für die Bestimmung der Steuertermine gelten, sind vermöge der Verschiedenheit der Steuerquelle selbst für die Subject- und Objectbesteuerung wesentlich verschieden, für beide aber keineswegs unwichtig.

Da nämlich die Voraussetzung aller Zahlung doch die Zahlungsfähigkeit des Subjects bleibt, so setzt alle Zahlungsfrist zuerst voraus, daß durch eine solche Frist nicht etwa das Steuersubject oder -Object verloren gehe oder unauffindbar werde. Wo es sich dabei um die Besteuerung eines dauernden Einkommens handelt, muß die Zahlungsfrist sich grundsätzlich an die Wirthschaftsperioden anschließen, aus denen die Steuerquelle selber fließt, sodaß sie womöglich mit dem Zeitpunkte der Einnahmen aus dem Ertrage zusammenfallen. Danach richten sich die Zahlungsfristen für die directen Steuern wie für die Einkommensteuern aller Art. Jede Subjectbesteuerung fordert je nach ihrer Art ihre eigenen Steuerfälligkeiten. Bei den Objectbesteuerungen dagegen wie bei Monopol, Verkehrssteuer und Stempelerhebung gibt es überhaupt keinen Termin, sondern hier fallen eben immer Kauf und Zahlung der Steuer in denselben Moment. Wo es sich dagegen um eine Besteuerung eines Objects der Verzehrungssteuer handelt, muß diese Zahlung an den Augenblick gebunden werden, wo das Object in den allgemeinen Verkehr übergeht, weil sonst mit dem Object auch das Subject verschwindet. Wo dagegen die persönliche Verzehrungsklassensteuer eintritt, da wird die Zahlung wieder eine terminweise sein müssen, und hier muß als Regel gelten, daß die Länge der Zahlungsfrist stets im umgekehrten Verhältniß zum Wechsel der Bevölkerung stehe; speciell daß man diese Frist um so kürzer bemessen muß, je größer die Städte sind.

Für alle Zahlungen aber muß der staatswirthschaftliche Grundsatz gelten, dieselben überhaupt so einzurichten, daß sie dem Zahlenden so wenig Zeit als möglich koste. Die Einfachheit dieser Forderung vermindert in keiner Beziehung ihre Wichtigkeit. Sie muß grundsätzlich von jeder Steuerverwaltung

im Auge behalten werden. Hier wird oft sehr viel zu bessern sein!

Eine besondere aus der Verwaltungslehre entspringende Zahlungsfrist ist nun noch der Zollcredit nebst dem ihm entsprechenden Institut der Zolldepots oder Lagerhäuser, deren Begründung und Einrichtung von den Handelsverhältnissen einzelner, bestimmter Handelsplätze auszugehen hat. Die Steuern sollen nichts verlieren, aber auch nichts gewinnen. Die Vergütungen für die Lagerkosten außer dem Zollbetrag sind keine Steuern, sondern Gebühren, und können nur rechnungsmäßig, nicht aber der Sache nach mit dem Zoll zusammengefaßt werden.

Die zweite Frage der Steuerzahlung ist der Ort der Zahlung. Von dem Orte derselben hängt zum größten Theil der Zeitverlust für den Zahlenden ab. Es bedarf theoretisch keiner Begründung, weshalb das für das ganze Steuerwesen von großer Wichtigkeit ist. Allein die Praxis hat in richtiger Erkenntniß der Sache sich die Frage vorgelegt, welche für die gesammte Steuererhebung entscheidend ist. Es ist die, ob es nicht überhaupt richtiger sei, den Act der Steuerzahlung so einzurichten, daß dieselbe ohne Verlassen von Haus und Geschäft für jeden Einzelnen durch amtliche Einholung bei dem Steuerzahler möglich werde. Dabei muß man wieder die Object- und die Subjectbesteuerung im frühern Sinne zum Grunde legen.

Jede Objectbesteuerung ist nämlich an den Ort gebunden, an welchem der Uebergang der Consumtionseinheit in die individuelle Consumtion vor sich geht; nur wo ein Termin als Steuercredit bewilligt werden kann, kann auch die Steuerkasse der Zahlungsort werden. Bei allen directen Besteuerungen dagegen tritt mehr und mehr an die Stelle der baaren Zahlung an die Kasse oder der Abstattung der Steuer der Grundsatz der Steuereinhebung durch eigene Steuereinheber (percepteurs) mit eigenen Instructionen ein, für welche wol Frankreich Vorgang und Muster gebildet hat. (S. darüber vorzüglich Hock, „Finanzverwaltung Frankreichs“, besonders Kap. IV, §. 3, sehr kurz bei R. von Kaufmann, „Finanzwesen Frankreichs“, S. 96, 100.) Es ist kaum ein Zweifel, daß das Steuereinhebungssystem bei weitem das richtigere ist; auch die Kassen-

bewegung, die sich daran schließt, wird durch dieselbe wesentlich vereinfacht. Wo aber die Bestimmung der großen Selbstverwaltungskörper auch ihrerseits eine eigene Steuereinhebung nothwendig macht, da wird dieselbe nach durchaus richtigen Grundsätzen mit der Einhebung der Staatssteuer verbunden, und das ist es, wodurch dann die einzelne Gemeinde zugleich zu einem Besteuerungsorgan der Finanzverwaltung wird. Wie weit das im einzelnen durchführbar erscheint, muß die Finanzverwaltung entscheiden; ihr letztes Ziel aber scheint mit den obigen Grundsätzen bezeichnet zu sein.

Die dritte Frage, scheinbar einfach, ist die nach dem Steuerzahlungsmittel, der Münze. Princip ist, daß die Münze der Landeswährung die Zahlungsfähigkeit für jede Steuer besitzt. Es folgt aber daraus, daß, wenn der Staat Noten ausgibt, er denselben ausdrücklich diese Berechtigung verleihen muß, das heißt, daß jede Staatsnote mit dem, was wir die „Steuerwährungsclausel" nennen müssen, bezeichnet wird („diese Staatsnote wird bei allen Landeskassen in allen Steuerzahlungen zu ihrem Nennwerth angenommen"). In der That ist diese Steuerwährungsclausel die einzige Fundation des Staatspapiergeldes, und die Basis aller Theorie des letztern in seinem Unterschiede von den Banknoten. Die historische Ursache, weshalb man das so wenig berücksichtigt, beruht darauf, daß die Noten der Englischen Bank nach dem gesammten Geldverwaltungssystem Englands auch ohne diese Währungsclausel factisch als Steuerzahlungsmittel angenommen werden, weil eben die Bank selbst den gesammten Geldhaushalt Englands besorgt. Und was daher Englands Theorie und Praxis nicht geschieden hat, das glaubte die deutsche Wissenschaft in ihrer fast kindlichen Anhänglichkeit an die englische auch nicht wissen zu müssen. Ebenso haben factisch, aber nicht rechtlich auch die Noten der Französischen Bank dieselbe Steuerwährung vermöge der Beziehungen der Wechsel der Receveurs zur Bank, und ebenso wird es in Italien sein. In Oesterreich haben dann neben den Staatsnoten auch die Banknoten gesetzlich die Steuerwährung. Alles das nun, an sich blos formale Bestimmung, wird praktisch von der größten Wichtigkeit, sowie das Staatspapiergeld unter pari sinkt. Denn alsdann überträgt sich natürlich die Differenz des Curses von Papier und Metall

sofort auf die Einnahmen des Staats, der Staat bekommt überhaupt kein Metallgeld in seine Kassen, und hat daher bei gleicher Einnahmeziffer in Wirklichkeit einen Ausfall an Einnahmen, der stets mindestens gleich ist dem Aufgeld des Metalls gegenüber dem Papier, einen Ausfall, dessen Folgen den ganzen Staatshaushalt ernstlichst gefährden. Hier nun kommt es vor, daß der Staat, um wenigstens einen Theil seiner Einnahmen in Metall zu bekommen, vorschreibt, daß gewisse Steuern, namentlich Zölle, in Metallgeld statt in Papiergeld gezahlt werden müssen, was dann freilich, wenn das Papiergeld nicht vermindert wird, einfach eine Steuererhöhung ist. Das Analogon davon entsteht bei der Differenz der Gold- und Silberwährung, wenn selbst bei dem Paricurse des Papiers gegen Silber der Curs der letztern gegen Gold sinkt, der Staat aber, welcher Geldzahlungen hat, auch nach Einnahmen in Metall strebt. Alsdann pflegt er Goldzölle neben den Silberzöllen einzuführen, wie in Oesterreich. Ob er dabei selber Goldmünzen mit oder ohne Währung ausprägt, bleibt für den Erfolg gleichgültig; wer Goldsteuer zu entrichten hat, muß sich irgendwo das Gold kaufen, wenn nicht, was sich zuletzt immer als das Praktische herausstellt, der Staat die Zahlung auch in entwerthetem Metall zuläßt, und nur die Cursdifferenz als Aufzahlung annimmt. Hier ist daher der Punkt, auf welchem die Lehre vom Steuerwesen sich so eng mit der Lehre vom Gelde und speciell vom Papiergelde verschmilzt, daß man die eine niemals ohne die andere behandeln sollte.

3) Steuereintreibung, Nachlässe, Rückstände.

Die Steuereintreibung tritt ein, wenn bei der Steuerzahlung die Steuerfrist nicht eingehalten wird. Sie ist der Act, durch welchen der Staat den Betrag der Steuer durch Verwerthung des Steuerobjects zur Erhebung bringt.

Die Steuereintreibung hat entweder den Mangel an gutem Willen oder den Mangel an wirthschaftlicher Fähigkeit zur Zahlung von seiten des Steuersubjects als Voraussetzung.

Sie ist, da sie sich an die Steuerquelle oder den Ertrag halten muß, verschieden nach der verschiedenen Art der Steuer.

Bei den indirecten Steuern liegt die Steuereintreibung darin, daß das Steuerobject überhaupt erst zum Verkehr zugelassen wird, wenn die Steuer gezahlt ist. Hier kommen daher Nachlässe, Rückstände und Executionen nur in bestimmten Fällen vor. Ebenso ist es bei den Verkehrssteuern, welche durch den Stempel erhoben werden.

Bei den directen Steuern dagegen muß eine Mahnung an den Steuerpflichtigen vorausgehen, die, wenigstens wenn sie wiederholt wird, mit gewissen Kosten für den Säumigen verbunden wird, damit sie Erfolg habe. Erfolgt die Steuerzahlung auch dann nicht, so tritt das Verfahren ein, das wir als die eigentliche Steuerexecution bezeichnen.

Dieses Verfahren aber ist wieder verschieden nach den Hauptarten der Steuern selbst.

Bei allen directen Steuern muß zunächst untersucht werden, ob der Ertrag von dem die Steuer gezahlt werden soll, nicht ohne Verschulden des Producenten untergegangen ist. Wo dies der Fall ist, kann die Steuerzahlung erlassen werden, ganz oder zum Theil; dies ist der Steuernachlaß. Wir meinen, daß es auch für die Einkommensteuer einen Nachlaß geben kann, obgleich sie grundsätzlich immer erst für abgelaufene Wirthschaftsperioden auferlegt wird. Wo dagegen die Unfähigkeit, die Steuer zu zahlen, nicht durch äußere unabwendbare Gründe hervorgerufen ward; da muß der Betrag der Steuer entweder gestundet oder exequirt werden.

Die gestundeten Steuern bilden die Steuerrückstände. Es ist bei diesen darauf zu halten, daß sie nicht so groß werden, daß sie mit den fälligen Steuern zusammen den Ertrag des Steuerobjects übersteigen; denn wo dies der Fall ist, kann natürlich der Rückstand nicht mehr eingetrieben werden. Das richtige Maß dabei muß sich nach den Verhältnissen richten. Ein für den Realcredit hochwichtiger Grundsatz ist dabei der, daß jeder Rückstand der Steuer nach verflossenem Steuerjahr ins Grundbuch eingetragen werden soll, daß aber jede binnen einer gewissen Frist nicht eingetragene oder eingeforderte Steuer verjähren soll. (Drei Jahre bei directen, ein Jahr bei indirecten Steuern.) Es scheint unnöthig, diese Forderung erst genauer zu begründen. Jedenfalls ist es für die Sicherheit des

Verkehrs mit Immobilien nicht genügend, wenn die Unverjährbarkeit der Steuern blos gesetzlich ausgesprochen wird, ohne daß der Käufer den Betrag derselben genau im Grundbuch constatiren kann. Diese Frage nach dem Rechte der Steuerrückstände beginnt schon seit dem 17. Jahrhundert in Deutschland, hat aber in der neuesten Zeit wenig Berücksichtigung gefunden. (S. unten.)

Ist die Stundung zu Ende, so tritt die zwangsweise Eintreibung, die Execution der Steuer ein.

Es kann nicht füglich bezweifelt werden, daß die Verzinsung der Rückstände grundsätzlich eine vollberechtigte Forderung der Steuerverwaltung ist, theils weil der Nichtzahlende den Zins für sich gewinnt, theils weil die Finanzen den Credit, den sie wegen Nichteingangs der Steuer benutzen müssen, selbst zu verzinsen haben. Es würde sich dabei empfehlen, bei längern Rückständen einen progressiven Rückstandzinsfuß gesetzlich einzuführen.

Die Execution besteht in der auf amtlichem Wege vorgenommenen Veräußerung des Steuerobjects, um den Steuerbetrag einzubringen. Diese muß bei den directen Steuern so eingerichtet werden, daß sie so wenig als möglich das Betriebskapital trifft, um die Bedingung der Steuerkraft, den Erwerb durch weitere Production so wenig als möglich zu stören.

Die genauere Darstellung der Regeln, welche hier eingreifen, bildet einen wichtigen Theil der praktischen Steuerverwaltung, vorzugsweise bei der Grundsteuer, bei der es sich stets darum handeln muß, die Execution gegen das Betriebsmaterial soviel als irgendmöglich zu vermeiden, wie bei der Erwerbsteuer die Werkzeuge ausgeschlossen sein sollen. Weit einfacher sind dieselben bei den beiden andern Arten der Steuern.

Es ergibt sich daraus, daß im allgemeinen bei den Productionssteuer-Eintreibungen Vorsicht und Nachsicht, bei den Consumtionssteuer-Eintreibungen Bestimmtheit und rasches Verfahren, bei den Einkommensteuer-Eintreibungen die feste Ordnung die Hauptgesichtspunkte sein müssen.

Wie sich dann das allgemeine Princip der Execution zu einem festen Rechtsbegriffe ausbildet, werden wir sogleich sehen.

Es liegt in der Natur der Sache, daß alle dahin einschlagenden Fragen einerseits erst bei den einzelnen Steuern ihre praktische Bedeutung gewinnen, andererseits der eigentlichen Technik der Steuerverwaltung angehören.

Sie werden im folgenden besondern Theile einzeln betrachtet werden.

III. Die Steuerrechtspflege.

Begriff und Entwickelung derselben.

Die Steuerrechtspflege ist nun ein selbständiges Gebiet des verfassungsmäßigen Verwaltungsrechts. Dasselbe gehört in seiner vollständigen Entwickelung allerdings der gegenwärtigen Zeit, obwol die deutsche Finanzwissenschaft schon vor zweihundert Jahren die ersten Grundzüge desselben so klar begründet hat, daß es fast nur darauf ankommt zu erklären, wie Deutschland das bis auf unsere Gegenwart ziemlich gründlich hat vergessen können.

Allerdings liegt das im allgemeinen Entwickelungsgange des Steuerwesens. Dies setzen wir hier für das Folgende als bekannt voraus.

Seinem Begriffe nach entsteht nun alles Steuerrecht auf dem Punkte, wo die Pflicht zur Zahlung eines bestimmten Steuerbetrags aus einer öffentlich-rechtlichen Ordnung zu einer individuellen Zahlungspflicht, also zum Gegenstande der Erhebung der Steuer durch ein Steuerorgan wird. Aber der Gedanke, daß hier ein Recht gelte, hat sich trotzdem erst im Laufe der letzten Jahrhunderte entwickelt, und darf jetzt an die Finanzwissenschaft die Forderung stellen, als ein selbständiger und systematischer Theil derselben behandelt zu werden.

Es ist die Aufgabe des Folgenden, dies zu versuchen.

An sich ist nämlich allerdings der Begriff des Steuerrechts mit dem Begriffe des öffentlichen Rechtszustandes überhaupt gegeben. Allein dasselbe wird zu einem Recht der Steuer erst da, wo die Steuergesetzgebung nicht blos im Princip anerkannt ist, sondern auch die einzelnen Steuern durch besondere Steuergesetze bestimmt werden. Solange daher die Steuern aus dem

Rechtsprincip der absoluten Monarchie hervorgingen, in welcher Gesetz und Verordnung identisch sind, konnte es ein solches Recht der Steuer nicht geben; die Angehörigen des Staats waren den Vorschriften der höchsten Gewalt in Beziehung auf die Steuer unbedingt unterworfen, und nur der Weg der Beschwerde bei der höhern Stelle der Steuerverwaltung offen gelassen, die aber als selbst zur Steuererhebung bestimmt, in allen solchen Fällen stets als Richterin in eigener Sache erscheinen mußte. Vor der Entstehung verfassungsmäßiger Steuergesetze erschien daher die Macht der Steuerverwaltung stets als eine über das Recht erhabene, und die Unsicherheit der gesammten öffentlichen Rechtsbildung trat deshalb nirgends in empfindlicherer Weise auf als gerade hier. Die Willkür in demselben wurde doppelt gefühlt, und der Kampf der staatsbürgerlichen Freiheit hat von jeher einen sehr ernsten Inhalt bekommen, sobald gerade die rechtliche Ordnung des Steuerwesens als das greifbare, jedem verständliche Ziel der Entwickelung des öffentlichen Rechts erschien. Und doch lag und liegt dieselbe viel ferner, als man nach der Natur derselben glauben sollte. Namentlich scheiden sich auf diesem Gebiete Deutschland und Oesterreich-Ungarn noch immer so wesentlich von England, Frankreich und selbst von Italien, daß wir der Charakterisirung dieses Unterschiedes bedürfen, um die selbständige Behandlung desselben im Folgenden nicht werthlos erscheinen zu lassen.

Während nämlich in England von jeher nicht blos die Steuern im allgemeinen, sondern auch jede einzelne Steuer Gegenstand eines eigenen Gesetzes war und daher auch fast jedes Steuergesetz seine eigene Rechtspflege und eigene Organisation der letztern besitzt, haben Frankreich und Italien ihre Steuergesetze mehr oder weniger als eine einheitliche Gesetzgebung betrachtet und daher auch im Unterschiede von England ein ziemlich gleichartiges Verfahren und Gerichtswesen in Steuersachen angeordnet, sodaß bei ihnen auch das Steuerrecht vom Beginn ihrer Verfassung an, aus welcher die einzelnen Steuergesetze selber entsprungen sind, als selbstverständlicher Theil der öffentlichen Rechtspflege des Verwaltungsrechts anerkannt ist. Die Rechtsstreitigkeiten über Steuerrecht sind daher bei beiden mit großer Umsicht geordnet, und die Steuerrechtspflege ist eine

ebenso gut organisirte als die des droit administratif überhaupt. Wesentlich anders war es in der Mitte unsers Continents.

Die dem deutschen Volke eigene specifische Kraft des Rechtsbewußtseins hatte schon im 17. Jahrhundert die Principien des Steuerrechts geschaffen. Allein es lag in dem Gange der Entwickelung, daß sie erst in der Verfassungsepoche des 19. Jahrhunderts, und zwar durch den Unterschied zwischen Gesetz und Verordnung, dauernde Gestalt annahmen.

Sowol in Oesterreich-Ungarn als in Deutschland fanden nämlich die neugebildeten Verfassungen bereits ein vollständiges und keineswegs irrationelles System des Steuerrechts vor, und an dasselbe hatte sich schon während der Epoche der absoluten Monarchie ein festes System in der Behandlung der Steuerrechtsfragen angeschlossen, sodaß formell gar kein Grund vorlag, durch die neue gesetzgebende Gewalt auch neue Steuergesetzgebungen zu erlassen. Die Steuern blieben im wesentlichen wie sie waren, höchstens, daß eine oder andere neue Steuer hinzukam, oder in den alten Steuern Reformen eingeführt wurden. Das, was diese neuen Verfassungen errangen, beschränkte sich daher anfangs wesentlich auf das Recht der Budgetgesetzgebung, während man das alte Steuerrecht der einzelnen Steuern stillschweigend als geltend voraussetzte, sodaß der Grundzug der ganzen Auffassung sich in der Verschmelzung der Vorstellung vom „Steuerbewilligungsrecht" und Steuergesetzgebungsrecht erschöpfte. Die Folge davon war die, daß man, ohnehin noch sehr entfernt von einem Gedanken an das verfassungsmäßige Verwaltungsrecht und seine Rechtspflege, an eine unmittelbare Anwendung des Rechtsprincips des verfassungsmäßigen Gesetzes und seines Unterschiedes von der Verordnung auf die alten Steuergesetze gar nicht dachte, und daher auch bei den bedeutendsten Debatten über die verschiedenen Budgets die Nothwendigkeit gar nicht erkannte, für die Steuerverwaltung als solche Steuerrechtsprincipien und Steuerrechtspflege einzuführen. Das ganze Steuerrecht blieb daher, während es rings von verfassungsmäßigen Ordnungen umgeben war, ganz auf dem Standpunkte der frühern Zeit; an eine verwaltungsrechtliche Klage, ein Urtheil eines Gerichtshofes gegen das Finanzministerium in Steuersachen

ward kaum gedacht, und dem entsprechend hat auch die ganze bisherige Finanzwissenschaft neben der ausführlichsten Behandlung der Steuern des Rechtes derselben fast mit keinem Worte erwähnt.

Offenbar nun stehen wir in dieser Beziehung auf einem Uebergangspunkte. Mit den Steuergesetzen der frühern Zeit verträgt sich noch die Vorstellung, daß man alle Rechtsfragen des Steuerwesens auf dem Wege der Beschwerde erledigen könne. Mit jedem neuen verfassungsmäßigen Steuersatz dagegen greift der Grundsatz weiter, daß alle Steuern unter dem verfassungsmäßigen Verwaltungsrechte stehen, und die Vorbilder der andern großen Culturvölker werden uns nicht ruhen lassen, bis wir ihnen mindestens gleichstehen.

In der That haben daher bereits einzelne Behandlungen des Landesstaatsrechts, wie namentlich wiederum Rönne, das Steuerrecht in ihren Kreis gezogen, und die technische Finanzlehre, wie die von Blonski, sie wenigstens in ihre Quellen mit aufgenommen. Die Verbindung des Finanzrechts mit der Finanzverwaltung wird aber für die Zukunft wol eine systematische Behandlung unabweisbar machen, da der praktische Werth der Sache jetzt nicht blos den Finanzorganen, sondern wol auch den Besteuerten einleuchtet.

Zu dem Ende stellen wir jetzt die Elemente des heutigen Steuerrechts und der Steuerrechtspflege an die Spitze, indem wir zugleich die Charakterisirung seiner nationalen Gestalt für England, Frankreich, Deutschland, Oesterreich und Italien hinzufügen. Das eine wird gerade hier höchst lehrreich für das andere.

Das erste Gebiet dieses Systems bildet naturgemäß das verfassungsmäßige Steuerrecht und die verfassungsmäßige Ordnung seiner Rechtspflege; das zweite das Steuerstrafrecht und Strafgericht; das dritte das Recht der Steuerexecution. Bei höchst verschiedener Ausbildung und Klarheit aller drei Theile in den einzelnen Staaten müssen wir uns hier darauf beschränken, die maßgebenden Grundlagen für jene drei Kategorien zu bezeichnen, bis die selbst auf den deutschen Universitäten noch gründlichst vernachlässigte Verwaltungslehre sich derselben eingehend annehmen wird, nachdem die gewöhnliche Fi-

nanzwissenschaft und Steuerpolitik sich auch jetzt noch so gut als gar nicht um die Sache kümmert.

Verfassungsmäßiges Steuerrecht und Steuerrechtspflege an sich.

Grundlage.

Wenn es uns in der Lehre von der Vollziehenden Gewalt gelungen ist, die beiden entscheidenden Grundbegriffe von Gesetz und Verordnung ihrem Wesen nach festzustellen, so ist der Begriff des verfassungsmäßigen Steuerrechts an sich wol sehr klar.

Das verfassungsmäßige Steuerrecht beginnt da, wo ein bestimmtes Steuergesetz gegeben ist, dem sich dann auch der staatliche Organismus in der Vollziehung eines solchen Gesetzes gegen den Einzelnen, also in der Steuererhebung, unterordnet. Allein auch hier hat wiederum das Finanzwesen mit seiner Vollzugsgewalt auch sein Verordnungsrecht. Dieses Verordnungsrecht der Finanzgewalt in Beziehung auf die Ausgaben des Budgets (Budgetrecht) ist im ersten Bande charakterisirt. Für die Einnahme ist dagegen das einfache Princip desselben, daß die Steuergewalt nur zu denjenigen Einnahmen berechtigt ist, welche aus einem Einnahmegesetze der Finanzverfassung hervorgehen (s. Bd. 1). Allein fast nie reichen diese Einnahmegesetze auch in das Gebiet der Steuererhebung hinein; in allen Staaten ist daher mit wenig Ausnahmen mindestens ein großer Theil des Steuererhebungsrechts ein reines Verordnungsrecht, das wiederum in seinen drei Hauptformen, Ministerialverordnung, Verfügung der Behörden und Instructionen an die Executionsorgane, zur Geltung gelangt. Je weiter sich indessen in der Entwickelung der Verfassung das verfassungsmäßige Rechtsbewußtsein des Volks ausbildete, um so mehr mußte das Rechtsverhältniß zwischen jenen Einnahmegesetzen und diesen Erhebungs-Verordnungen in den einzelnen Fällen zum Bewußtsein gelangen, sodaß sich hier theils selbständige Rechtsfragen, theils eine selbständige Steuerrechtspflege ausbildete, die nur des Fleißes und der Theilnahme der deutschen Literatur des 17. Jahrhunderts bedarf, um als selbständiges Gebiet aufzutreten. Die Grundlagen dafür aber werden uns wenigstens vor-

verhand am klarsten werden, wenn wir von den zwei großen Grundformen der Steuerrechtspflege ausgehen, welche bisher das Steuerrecht noch fast allein zum Ausdruck gebracht haben, die Steuerklage und die Steuerbeschwerde, ihr Recht und ihre Rechtspflege; an diese schließt sich dann die neue Steuergerichtsbarkeit.

1) Das Steuerklagerecht und seine Grundlage, das bürgerliche Obligationenrecht.

Das Steuerklagerecht entsteht auch hier dadurch, daß ein bestimmter Act der Steuerverwaltung mit dem formellen Inhalt des bestimmten Steuergesetzes entweder in der Vertheilung oder in der Erhebung in Widerspruch tritt. Vertheilung und Erhebung aber sind keineswegs, wie gezeigt ward, einfache Processe. Sie bilden allerdings ein Ganzes, aber jedes ihrer Momente empfängt dadurch, daß dasselbe ganz bestimmte Zahlungsverpflichtungen der einzelnen Persönlichkeit enthält, den Charakter eines bürgerlichen Rechtsverhältnisses. Vom Standpunkte des vollständig durchgeführten Actes der gesetzlichen Besteuerung nämlich entsteht aus der Vertheilung der Steuer die Obligation des Besteuerten zur Zahlung des Steuerbetrags, und die Erhebung ist die Erfüllung dieser durch das Gesetz bestimmten Obligation des Steuersubjects. Sowie daher die Steuer vertheilt wird, treten für dieselbe alle Kategorien des bürgerlichen Erfüllungsrechts der Obligationen ein, und das Steuerklagerecht hat daher als selbständiger Theil des verfassungsmäßigen Verwaltungsrechts die theoretische und zugleich höchst praktische Aufgabe, die finanzrechtlichen Begriffe der Steuervertheilung und Erhebung auf die bürgerlich-rechtlichen der Erfüllung von Verträgen zurückzuführen, welche nur durch das Wesen der Steuer als titulus derselben modificirt sind. Der reus ist das Steuersubject, causa ist eigentlich die Verwaltung des Staats, titulus ist das Steuergesetz, der Abschluß oder consensus geschieht durch die Steuervertheilung, tempus, locus und modus sind die Steuererhebung, und die Eviction erscheint als Abschreibung der Steuer oder Rückerstattung. Es ist somit klar, daß das Steuerklagerecht alle Momente des bürgerlichen

Vertragsrechts in sich aufnimmt, und daß die Abweichung von demselben nachgewiesen werden muß, wenn sie behauptet wird. Gerade dabei wird dann die öffentlich-rechtliche Frage entstehen, ob eine solche Abweichung, soweit sie nicht durch das Steuergesetz ausdrücklich vorgeschrieben ist, durch eine Steuerverordnung möglich und berechtigt ist. Alle diese Fragen werden in ihrer künftigen Entwickelung den ersten Theil der Jurisprudenz des Steuerklagerechts zu bilden haben.

Der zweite Theil wird dann entstehen, wenn es sich um die indirecte Steuervertheilung durch das Schätzungsverfahren handelt. Hier kann die Ordnung und Thätigkeit des letztern als solchen nur dann Gegenstand der Klage sein, wenn in beiden Punkten gegen das Gesetz über Vertheilung und Erhebung verstoßen war, und zwar darum, weil die Obligation zur Steuerzahlung für den Einzelnen auf jenen beiden Factoren beruht. Daneben ist drittens die Form dieses Verfahrens nicht blos an und für sich ein wichtiges Rechtsverhältniß, sondern sie bildet wieder einen selbständigen bürgerlichen Rechtsbegriff. Denn wenn die Vertheilung der Act ist, welcher für den Einzelnen die Obligation zur Erfüllung der Steuerpflicht erzeugt, so ist die Innehaltung der Form bei der Einschätzung die juristische Bedingung für die Entstehung dieser obligatio, und ein Formfehler bildet daher nicht etwa einen Grund, die Höhe der durch die Einschätzung entstandenen Steuerobligation anzufechten, sondern ist derselbe begangen, so ist die Vertheilung an und für sich nichtig, und die Steuerklage wird somit hier zu einer Nichtigkeitsklage der Steuerverpflichtung überhaupt, die dann natürlich die Nichtigkeit des ganzen daraus hervorgegangenen Steuerverfahrens zur Folge hat; genau so, wie es bei den Geschworenen der Fall ist. Das Ergebniß der formell richtigen Einschätzung kann daneben Gegenstand der Beschwerde sein. (S. unten.)

Auf diese Weise bildet das Steuerklagerecht denjenigen Theil des verfassungsmäßigen Verwaltungsrechts, dessen Grundlage allerdings ein Gesetz, dessen Veranlassung allerdings eine Verordnung oder eine Verwaltungsthätigkeit, dessen Inhalt aber in jedem seiner Momente die Rechtsbegriffe und Grundsätze des bürgerlichen Obligationenrechts sind. Es folgt daraus,

mag man sonst über die Verwaltungsgerichtsbarkeit denken wie man will, daß es geradezu falsch und nur historisch erklärbar ist, wenn man für dieses Gebiet der Steuerklagen die Frage nach der Gültigkeit des bestimmten Zahlungsauftrags einer Steuer durch die Finanzverwaltung ein anderes als das ordentliche bürgerliche Gericht fordern wollte, und es ist schon hier klar, daß man nicht mehr berechtigt ist, im allgemeinen über die Sache zu reden, sondern daß man sich wenigstens erst über das Wesen der Beschwerde einig sein muß, um zu einem festen Resultat zu gelangen.

2) Die Steuerbeschwerde.

Auch für den Begriff der Beschwerde bedarf es an diesem Orte keiner weitern Erörterung. Eine Beschwerde tritt da ein, wo eine Verwaltungsmaßregel nicht den Wortlaut, sondern den Geist des Gesetzes verletzt, und da dieser Geist aller Verwaltungsgesetze die Förderung der Interessen des Volks ist, so sagen wir, daß die Beschwerde im Unterschiede von der Klage nicht das Recht, sondern das Interesse des von einer Verordnung oder Maßregel der Verwaltung Betroffenen zu schützen hat. Natürlich hat also auch die Steuerverwaltung ihr Steuerbeschwerderecht.

Dieses Interesse des Steuerzahlers kann nun auf zweifache Weise bei Vertheilung und Erhebung jeder Steuer verletzt erscheinen; einmal durch das Verfahren bei beiden, dann durch das Ergebniß, die Bestimmung des Betrages der aufgelegten Steuer.

Insofern dasselbe nämlich gegen die Thätigkeit der amtlichen Steuerorgane gerichtet ist, sei es in Steuervertheilung oder Steuererhebung, hat dasselbe im wesentlichen keinen andern Inhalt und keine andere Form als die Beschwerde überhaupt. Nach dem, was wir in der „Vollziehenden Gewalt", Thl. I (2. Aufl.) darüber gesagt, glauben wir vorderhand nichts hinzufügen zu sollen.

Wesentlich dasselbe muß da gelten, wo ein Theil der Vertheilung statt durch rein amtliche Steuerauflage durch Mitwirkung von Schätzleuten geschieht, deren Verfahren als solches

unzweifelhaft der Beschwerde unterliegt, ebenso wie das Verfahren bei derjenigen Vertheilung, welche durch Abfindung entsteht.

Anders dagegen ist es, wo das Object als Beschwerde nicht mehr das Verfahren, sondern das Ergebniß desselben, die festgestellte Steuersumme betrifft.

Da nämlich diese Schätzung ihrer Natur nach auf der subjectiven Anschauung der Schätzenden beruht und daher auch Irrthümer und Interessen mitwirken können, so darf die erste Schätzung nicht zugleich die endgültige sein, sondern es muß der Weg offen bleiben, eine zweite vorzunehmen. Das Verfahren, um diese hervorzubringen, würden wir die Schätzungsbeschwerde nennen. Eine solche Schätzungsbeschwerde ist nun offenbar nur da möglich, wo es sich nicht mehr um die finanzielle Steuereinheit und den finanziellen Steuerfuß und Betrag, sondern um denjenigen Steuerbetrag handelt, der sich auf Grund der Einkommensschätzung sei es eines Gutes oder einer Person ergibt. In beiden Fällen muß allerdings ein bloßes Beschweren ausgeschlossen sein; Grundsatz muß bleiben, daß der sich Beschwerende den Beweis entweder der falschen Werthbemessung oder der beirrten Urtheile der Schätzleute antritt; daher sollte jede Beschwerde abgewiesen werden, welche nicht mit Beweismitteln versehen eingebracht wird. Nun wird der Beweis im ersten Falle bei der Einschätzung von Steuerobjecten durch Sachverständige, im zweiten aber bei Einschätzung von Steuersubjecten durch Vorlage von Rechnungsbüchern zu führen sein. Jede solche Beschwerde sollte nun stets zuerst vor demselben Schätzungsausschuß vorgebracht werden, der die erste Schätzung gemacht; dann aber sollte die zweite Instanz hier nicht die höhere Behörde, sondern der Landesausschuß sein, bei dem die Sachkunde vorhanden und Sonderinteressen ausgeschlossen sind. Formfehler gehören, wie gesagt, nicht dem Beschwerde-, sondern dem Klagerecht. Nirgends mehr als hier aber ist die Oeffentlichkeit des Verfahrens motivirt. Damit stehen wir vor dem letzten Punkte der Steuerrechtspflege.

3) Die Rechtspflege der Besteuerung.

a) Bürgerliche und Verwaltungscompetenz.

Es würde wol die Grenzen unserer Aufgabe weit überschreiten, wollten wir hier den Streit über Begriff und Function der Verwaltungsgerichtsbarkeit gegenüber der bürgerlichen aufnehmen. Allein auf Grundlage der beiden obigen Kategorien glauben wir unsere Ansicht, wenn auch hier nicht eingehend begründen, so doch klar genug aussprechen, und damit auch den praktischen Gesichtspunkt zur Geltung bringen zu können.

Ist es nämlich richtig, daß aus Vertheilung und Erhebung der Steuer durch den Steuerzahlungsauftrag an den Einzelnen eine bürgerlich=rechtliche Obligation entsteht, so ist es auch unabweisbar, die Behauptung der zur Zahlung damit verpflichteten Persönlichkeit, daß die Steuerforderung nicht dem gesetzlichen Steuerrechte entspreche, zum Gegenstand einer bürgerlichen Klage und damit zur Competenz eines bürgerlichen Gerichts zu machen, was an sich um so unzweifelhafter erscheint, als das Gericht in einigen Ländern, wie in Oesterreich, unter Umständen sogar selbst das Recht hat, über die Gültigkeit gewisser Verordnungen zu entscheiden. Das scheint die erste Grundlage der Steuerrechtspflege zu sein, deren Voraussetzung dann aber allerdings der directe Widerspruch der Steuerzahlungsauflage der Finanzgewalt mit dem Steuergesetz sein muß. Nach demselben Grundsatze wird dann natürlich auch die Klage wegen zu viel bezahlter Steuern behandelt, und die Rückerstattung, beziehungsweise Verrechnung derselben auf dem bürgerlichen Rechtswege ausgesprochen.

Wo es sich dagegen um die Eingabe einer bloßen Beschwerde gegen das Verfahren handelt, vermöge dessen die Interessen der Betheiligten durch die Thätigkeit der Besteuerungsorgane, ohne daß noch der Steuerbetrag in Frage kommt und keine directe Verletzung des Gesetzes behauptet wird, da erscheint nach allen Grundsätzen das Verwaltungsrecht die obere Finanzstelle für die Beschwerde als die competente.

In der Wirklichkeit aber stehen nun gerade bei Vertheilung und Erhebung der Steuer Verfahren und Ergebniß desselben fast

regelmäßig in so engem Zusammenhang, daß das erstere das letztere beständig bedingt. Eine strenge Scheidung läßt sich deshalb nur in einzelnen Fällen auf diesem Gebiete der Finanzverwaltung durchführen. Die praktische Entwickelung des Steuerrechts hat daher das Aufstellen eines eigenen gerichtlichen Organs nothwendig gemacht, welches allenthalben, wo die Klage gegen einen Steuerauftrag mit einer Beschwerde über die Vertheilung der Steuer zusammenhängt, die steuerrechtliche Entscheidung besitzt, sodaß damit die Steuerrechtspflege in die Competenz der Verwaltungsgerichtsbarkeit einbezogen ist, welche alsdann über Klage und Beschwerde zugleich entscheidet. Das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht ist dabei wesentlich das des bürgerlichen Processes, stets mit Anhörung beider Parteien; die Entscheidung des Verwaltungsgerichts dagegen kann niemals auf den Steuerbetrag an sich lauten, sondern enthält nur die Aufhebung der betreffenden Verfügung, also wesentlich hier des Zahlungsauftrags; die Finanzverwaltung hat dann einen neuen Zahlungsauftrag auszuarbeiten. Wenn dann ein solcher Rechtsspruch gefallen ist, so tritt die Steuerexecution mit ihrem speciellen Rechte ein, von dem wir unten sprechen.

Wie sich das nun bei den verschiedenen Völkern Europas ausgebildet habe, fassen wir unten in der Vergleichung zusammen.

b) Steuerstrafrecht und Strafgerichtsbarkeit.

Das Steuerstrafrecht als zweites selbständiges Gebiet des Steuerrechts bildet einen Theil des Verwaltungsstrafrechts, das noch immer in der deutschen Wissenschaft seiner Begründung und seines so wichtigen Strafprincips harrt. Es darf verstattet sein, mit wenigen Worten die Elemente desselben hier anzudeuten.

Das Steuerstrafrecht tritt nicht da ein, wo infolge einer an und für sich verbrecherischen That, welche das Steuersubject, Object oder die Besteuerung trifft, die letztere für die Acte der Steuerverwaltung in Vertheilung oder Erhebung unmöglich gemacht oder beirrt wird, wie wenn durch Fälschung der Gegenstände, durch Betrug oder Diebstahl die Steuern beeinträchtigt werden, oder eine directe Widersetzlichkeit gegen die Steuer-

beamten stattfindet. Hier gilt das bürgerliche Strafrecht, und die Steuerverwaltung hat nur den bürgerlichen Ersatzanspruch, den sie übrigens wie jeder Einzelne bei Terminsverlust gehörig anmelden sollte.

Der Thatbestand des Steuervergehens ist vielmehr jede Handlung, welche in der Absicht begangen ward, entweder die Vertheilung der Steuer, oder die Erhebung derselben unmöglich oder im Interesse der Herabminderung des Steuerbetrags unrichtig zu machen. Derselbe zerfällt daher in die beiden Kategorien der falschen Angaben oder der Verheimlichung des Steuerobjects, deren Hauptfall natürlich der Schmuggel ist. Eine falsche Angabe kann nur da angenommen werden, wo ihr Inhalt ein bestimmtes Object oder eine bestimmte, objectiv gegebene Ziffer ist; sowie die Angabe auf einem Schlusse oder auf einer Wahrscheinlichkeit beruht, bildet sie kein Vergehen mehr. Eine Verheimlichung kann nicht in der Weigerung einer Angabe bestehen, sondern nur in der Gesammtheit von Anordnungen des Betreffenden, die Untersuchung über die Richtigkeit der Angabe, oder wo eine solche überhaupt nicht stattfindet, über das Steuerobject zum Zwecke der Besteuerung irrezuführen oder unmöglich zu machen. Da, wo mit der falschen Angabe zugleich Fälschungen der Buchhaltung verbunden sind, entsteht der Begriff des Steuerbetrugs, der Defraudation, mit bürgerlich rechtlicher Strafe.

Die eigentliche Steuerstrafe kann nun, soweit nicht die bürgerliche Strafe eintritt, eine doppelte sein. Zuerst erscheint dieselbe in einer Erhöhung (Vervielfachung) des auferlegten Steuerbetrags, und zwar dem Princip nach in allen den Fällen, in welchen das Steuervergehen auf mögliche Unkenntniß der Steuererhebungsgesetze oder auf Versehen beruht. Wo aber eine Absicht vorliegt, die Besteuerung durch bestimmte Handlungen oder Unterlassungen zu umgehen, da wird die Steuerstrafe zu einer selbständigen Bestrafung, und erscheint als ein System von Bußen, die einen progressiven Straffuß haben. Eine Freiheits- oder Ehrenstrafe tritt dabei nicht ein, weil die Absicht nicht auf einer Verletzung einer Persönlichkeit, sondern nur auf einer Nichterfüllung einer öffentlichen Pflicht im Sonderinteresse des Einzelnen beruht. Natürlich wird die Anwendung von Gewalt

gegen die Steuerorgane sowie die Fälschung von bereits vorhandenen Documenten nach dem öffentlichen Strafrecht behandelt.

Die Frage, wer das Recht hat, solche Strafen vorzuschreiben, ist mit der verfassungsmäßigen Strafgesetzgebung wol entschieden. Eine Strafe kann nur durch ein Gesetz bestimmt werden. Ein Polizeistrafrecht kann bei der Besteuerung als solcher nicht auftreten.

Was schließlich die Strafrechtspflege betrifft, so wird der Grundsatz, daß sowol die Steuerverdoppelung als die Steuerbuße von dem ordentlichen Gericht verhandelt und ausgesprochen werden muß, als der geltende anerkannt. Das Steueramt tritt dabei als Kläger auf. Jedoch hat die Steuerverwaltung vermöge der Natur der Steuer das Recht, als Sicherung für die Vollziehung dieser Gerichtsbarkeit das Steuerobject einseitig bis zum Ende der etwaigen Verhandlung in seiner Verwahrung mit Beschlag zu belegen. Es ist das das wesentlichste Mittel, die Ausführung des Steuerstrafrechts namentlich bei den Verbrauchssteuern zu sichern (Grenzzölle für Reisende u. s. w.), weshalb auch hier wol in ganz Europa gilt, daß der Betreffende sich jedem weitern Verfahren zu entziehen das Recht hat, indem er die gesetzliche Strafe auf Aufforderung des Steuerorgans, die unter Hinweisung auf das Steuerstrafgesetz geschehen muß, freiwillig leistet. Das ganze Verfahren muß endlich bei dieser Art von Objectsteuer dadurch vereinfacht werden, daß bei stattgehabter amtlicher Steuerbeschlagnahme der Betreffende binnen einer bestimmten Frist seine Klage auf Herausgabe anstellen muß, wobei dann das Gericht über die Steuerstrafe entscheidet, während, wenn diese Frist nicht eintritt, das Klagerecht desselben verjährt und das Klagobject im Executionswege verkauft wird.

Vermöge der größern und geringern Leichtigkeit, die Besteuerung zu umgehen, hat nun jedes Steuervergehen wieder sein Strafmaß. Ein allgemeines und gleichartiges kann es dabei nicht geben. Die Aufstellung eigener Steuerstrafgerichte (Gefällengerichte in Oesterreich) läßt sich zwar historisch erklären, aber nicht motiviren. Doch ist auch die ganze Strafgerichtsbarkeit bei den verschiedenen Völkern verschieden. Dabei ist es selbstverständlich, daß in allen Fällen, wo der Staat sich das

Monopol vorbehält, wie es als Steuererhebungsmittel zu gebrauchen, das Steuerstrafrecht zugleich zu einem Strafrecht für die Production der Monopolsartikel werden muß. Das Nähere kann dabei allerdings nur durch dasselbe Gesetz bestimmt werden, das seinerseits das Monopol einführt.

c) Das Steuerexecutionsrecht.

Die Steuerexecution als dasjenige Verfahren, vermöge dessen der Betrag des Steuerzahlungsauftrags von dem Vermögen des Einzelnen wirklich eingebracht wird, greift nun eben dadurch so tief in das Recht und das wirthschaftliche Leben des Einzelnen hinein, daß sie von Beginn des gesammten Steuerwesens an Gegenstand ernster sowol juristischer Untersuchungen als besonderer Gesetze geworden ist.

Es wird daher nothwendig, nicht von ihr im allgemeinen zu sprechen, sondern ihre einzelnen Rechtsmomente und Formen für sich festzuhalten.

Dabei muß man von folgenden zwei besondern Grundsätzen ausgehen.

Zuerst ist jede Steuerverpflichtung, welche im Steuerzahlungsauftrag ihren Ausdruck erhält, eine liquide Obligation des Steuerzahlers, und hat daher zunächst das Recht jeder res judicata gegen den Verpflichteten; sie fällt daher, soweit nicht besondere Ausnahmen eintreten, unter das Executionsverfahren im bürgerlichen Processe.

Zweitens aber wird dieses Executionsverfahren einerseits durch das Wesen der Steuer, andererseits durch die Natur des Executionsobjects wesentlich im Einzelnen modificirt, und erscheint damit als ein eigenthümliches und selbständiges Rechtsgebiet.

Daraus hat sich dann, wenn auch nur allmählich und bis jetzt noch ohne Einheitlichkeit in Auffassung und Durchführung, ein eigenes Executionsrecht für die Steuererhebung ausgebildet. Dieses Steuer-Executionsrecht nun zerfällt vermöge der Natur der Besteuerung in zwei Hauptgebiete, das Executionsrecht der directen und das der indirecten Steuern.

1) Das Executionsrecht der directen Steuern.

Alle Execution der directen Steuern beginnt erst mit dem Tage der amtlich nachzuweisenden Zustellung des Zahlungsauftrags an den Verpflichteten und nicht erst am Ende der für die Steuerzahlung gestatteten Frist, was gegenüber dritten Gläubigern sehr wichtig werden kann. Von dem Augenblicke dieser Zustellung an tritt daher der Staat in die Reihe der Gläubiger des letztern. Allein die staatliche Natur der Steuerpflicht erhält das Recht auf die Steuer auch nach der Zustellung als ein öffentliches, das dem Privatrecht der andern Gläubiger voraufgeht, und das schon im Mittelalter durch den aus dem römischen Fiscalrecht aufgenommenen Satz ausgedrückt wird: Causa Fisci est potior. Nur ist die Anwendung dieses Satzes nicht einfach.

Man wird die hier entscheidenden Rechtsfragen in drei Gruppen scheiden.

Die erste derselben enthält das Recht der Steuerexecution in Beziehung auf das vorhandene Vermögen oder Einkommen des Executen.

Durch den bloßen Act der Zustellung nämlich gewinnt jetzt der Staat gegen das gesammte Vermögen seines Steuerschuldners ein erworbenes Recht gegen den Steuerzahler, das vermöge des amtlichen Steuerscheins als eine liquide Forderung betrachtet werden muß. Die Klage gegen eine solche Auflage hat daher auch keinen Suspensiveffect; die Zahlungspflicht tritt sogleich ein, und der Steuerzahler ist sofort der eventuellen Execution unterworfen. Die Stundung der Steuerzahlung ändert das erworbene Recht gegen Dritte nicht, sondern erscheint nur als ein freies Zugeständniß des Berechtigten. Natürlich gilt das noch mehr bei der Beschwerdeführung, und in gleicher Weise bei der Berufung an den Verwaltungsgerichtshof. Dagegen muß der Staat, wenn er die Steuer bereits eingezogen hat und dieselbe als ungerechtfertigt gerichtlich aufgehoben wird, nicht blos den Betrag der Steuer, sondern auch die Intercalarzinsen zurückerstatten, was wol gewöhnlich nicht eingehalten wird. Die Zurückerstattung selbst findet dagegen grundsätzlich statt in baarer

Zahlung nur in der Abschreibung von der künftigen Steuer statt; doch sollte dies nur bei der Ertragssteuer auf Immobilien geschehen, da bei andern directen Steuern eine künftige Steuer nicht mehr gewiß ist.

Bei der Kapitalrentensteuer geht die Execution der Zinssteuer nicht gegen den Kapitalschuldner, sondern gegen den Kapitalgläubiger als Steuerzahler. Bei der Besteuerung von Actienunternehmungen sollte das nächste Object der Execution speciell die Zahlungskasse derselben sein, und erst von dieser auf den Betrieb übergehen. Die Vorstände einer Actiengesellschaft können für die Steuerpflicht der letztern keiner Execution unterzogen werden.

Bei der Verkehrssteuer gibt es nur da eine Steuerexecution, wo es sich um den Uebergang bestimmter Güter an den andern handelt. Hier ist es, wo die Frage entsteht, ob die Execution gegen den Eigenthümer oder gegen den Besitzer gerichtet wird, was ja auch bei der Immobiliarbesteuerung fraglich werden kann. Schon im Anfange der Steuerjurisprudenz (s. unten) ist man sich nun darüber einig, daß der Besitzer der zur Steuerzahlung Verpflichtete ist, da sonst die unberechenbare Dauer eines Petitoriums die ganze Besteuerung unmöglich machen könnte. Da, wo die bürgerliche Execution als Sequester auftritt, geht die Execution zuerst gegen den in den Händen des Sequesters befindlichen Ertrag des Betriebes, und gilt der letztere zu der Steuerzahlung auch ohne gerichtlichen Auftrag als legitimirt. Dasselbe gilt bei Zahlungen aus Vormundschaften und Curatelen Abwesender und Wahnsinniger, sowie endlich bei der Verwaltung von Erbschaftsmassen.

Die zweite Gruppe von Rechtsfragen bezieht sich auf Form und Grenze der Execution directer Steuern.

Für das formelle Verfahren gilt zuerst der Grundsatz, daß jeder solchen Steuerexecution eine Mahnung an den Steuerzahler voraufgehen soll, welche im zweiten Stadium mit einer Drohung der wirklichen Execution begleitet sein muß. Diese wirkliche Execution soll dann ganz wie die gerichtliche mit Beschlagnahme, eventuell Versiegelung, und endlich mit effectiver Pfändung beweglicher Gegenstände beginnen, und zur Execution

mit Feilbietung der Grundstücke erst dann vorgehen, wenn der Feilbietungserlös der Mobilien die Steuer nicht deckt. Indem dabei der Steuerzahlungsauftrag das Recht einer res judicata hat, kann die Steuerverwaltung ohne gerichtlichen Anschluß und Assistenz einschreiten. Wenn es sich dabei um ein in Betrieb stehendes Unternehmen handelt, und die Execution gegen die Kasse desselben nicht ausreicht, so kann unter Umständen auch die Sequestration eintreten. Nur wird es zu derselben neben der Erklärung der finanziellen Beschlagnahme stets eines gerichtlichen Beschlusses und der Aufstellung eines gerichtlichen Sequesters bedürfen.

Wichtiger nnd schwieriger sind die Fragen, welche sich an die Grenze der Steuerexecution anschließen. Einfach ist allerdings dabei der leitende Grundsatz, daß die nothwendigen Bedingungen sowol des persönlichen Unterhalts als des persönlichen Erwerbes ebenso wenig Gegenstände der Steuer- als der gerichtlichen Execution sein sollen. Die Schwierigkeit beginnt erst da, wo es sich darum handelt, diejenigen Objecte zu bestimmen, welche dadurch noch der Steuerexecution entzogen sein müssen. Und hier scheiden sich die Grenzen der gerichtlichen und der finanziellen Execution. Während die erstere nur den gegenwärtigen Besitzstand im Auge hat und principiell gegen die Mittel des künftigen Erwerbes gleichgültig sein muß, da derselbe den Gläubiger rechtlich nichts angeht, muß die finanzielle Execution den Executen stets zugleich als einen künftigen Steuerzahler betrachten, und daher die Bedingungen künftigen Erwerbes als der Quelle künftiger Einnahmen so wenig als möglich in Execution ziehen. In weiterer Ausführung dieses Grundsatzes ergibt sich dann, daß für die Grundsteuer nicht blos das Ackergeräth, sondern auch das nothwendige Vieh niemals Gegenstand der Steuerexecution werden darf, damit nicht der Betrieb des Ackers aufhöre und der letztere gerade durch eine solche Execution so sehr entwerthet werde, daß zugleich der Besitz neben dem Besitzer die Steuerkraft verliert. Ist Gefahr da, daß der erstere das bewegliche Kapital auf die Seite schafft, so soll sich die Steuerverwaltung mit der Form der — möglichst öffentlichen — Beschlagnahme des landwirthschaftlichen Betriebsinventars begnügen, und dann zuletzt Besitz und Betriebsinventar zugleich

exequiren. Es ist das staatswirthschaftliche Princip dieser Execution, das sich hier neben dem finanziellen Geltung verschaffen muß! Wesentlich das Gleiche gilt für den gewerblichen Betrieb, bei welchem die Belassung der gewerblichen Geräthschaften nichts nützt, wenn nicht zugleich ein gewisses Betriebskapital an Rohstoff und unter Umständen an fertiger Waare so lange unexequirt bleibt, bis der Steuerrückstand die Execution gegen das ganze Unternehmen unabweisbar fordert. Formell läßt sich hier eine Grenze nicht ziehen; man kann allerdings die Aufstellung derselben von Fall zu Fall der amtlichen Steuerverwaltung und ihrem Verständniß und Takt überlassen; allein das Richtige wäre, bei solchen Steuerexecutionen bekannte Fachkundige der Gemeinde herbeizuziehen, welche durch ihre in öffentlicher Verhandlung vollzogene Schätzung einerseits die Grenze dessen bestimmen würden, was ohne Gefährdung des Gesammtbetriebes theilweise der Execution unterworfen werden kann, andererseits zur Meinungsäußerung über die Gesammtexecution veranlaßt würden. Wie viel würde durch ein solches Executionsverfahren jede Execution an Härte verlieren, und die Abneigung des Volks gegen das dabei stets übrigbleibende Unheil derselben sich vermindern!

Die dritte Gruppe von Rechtsfragen berührt nun das Recht der Execution gegenüber den erworbenen Rechten Dritter.

Der leitende Grundsatz bei den directen Steuern war nun schon im 17. Jahrhundert, daß jede Steuer den Charakter einer Hypothek auf dem besteuerten Grundstück habe, und mithin auch als Hypothek exequirt werden könne. Das allgemeine, aus der römischen Imperatorenzeit stammende Princip war dabei, daß eine solche Hypothekarforderung einer fälligen Steuer jeder andern Hypothek vorgehe, weil die Causa Fisci potior sei. Als nun aber die Grundbücher mit ihrem Recht eingeführt wurden, mußte die unbeschränkte Anwendung des obigen Satzes als eine bedenkliche Erschütterung des Realcredits erscheinen. Dadurch bildete sich hier ein eigenes Grundbuchsrecht der Ertragssteuern aus, das freilich keineswegs gesetzlich allenthalben aufgestellt und noch weniger durchgeführt ist, dessen Elemente jedoch an sich sehr einfach sind. Dieselben enthalten eine Vermittelung zwischen dem alten Jus Fisci und dem neuen Grundbuchsrecht,

und zwar auf der Grundlage, daß erstlich die Steuer für einen bestimmten Zeitraum (drei Jahre) auch ohne Eintragung in das Grundbuch die Priorität vor allen Hypotheken genießen solle; daß zweitens die Steuerverwaltung das Recht haben solle, zu jeder Zeit eine fällige Steuerforderung auch ohne gerichtlichen Act in das Grundbuch eintragen zu lassen; daß aber drittens jede Steuerforderung nach jenem Vorzugstermin ohne geschehene Eintragung nur das Recht der persönlichen Forderung gegen den Steuerschuldner besitze, wobei jedoch eine bereits durch die Zustellung fällig gewordene Steuerschuld den Vorrang vor allen andern Personalforderungen haben müsse. Man kann vielleicht, mit einziger Ausnahme Englands, wo eben kein Grundbuch besteht, sagen, daß diese Grundsätze mehr oder weniger klar entwickelt für das Executionsrecht der directen Steuern allenthalben zur Geltung gelangt sind. Doch gestehen wir, wenig Positives darüber finden zu können. Die Nothwendigkeit derselben für den Realcredit und den Verkehrspreis der Immobilien gegenüber der Möglichkeit, daß ganze unberechenbare nicht eingetragene Steuerrückstände die Priorität vor den grundbücherlichen Eintragungen haben sollen, braucht die Finanzwissenschaft nicht erst nachzuweisen.

Bei den übrigen directen Steuern kann es sich nur um eine Frage handeln. Die Steuerexecution kann hier nur durch Beschlagnahme auf bewegliche Güter durchgeführt werden. Eine solche Beschlagnahme kann aber, bevor die Steuerexecution eintritt, bereits von dritten Gläubigern an den Mobilien stattgefunden haben. In diesem Falle kann jedoch die Steuerexecution nicht bedeuten, daß eine solche Beschlagnahme oder der aus derselben sich durch die Feilbietung ergebende Erlös durch den Fiscus vermöge seines Vorranges nachträglich von dem dritten in Anspruch genommen werde. Es war Sache des Fiscus, zur rechten Zeit aufzutreten; dabei muß stets zugleich der Grundsatz maßgebend sein, daß jede Berechtigung der Steuerverwaltung überhaupt erst mit der Zustellung des Steuerauftrags einerseits entsteht, und andererseits liquid wird.

Die Einzelausführung aller dieser Sätze muß besondern Arbeiten überlassen bleiben.

2) Steuerexecution bei indirecten Steuern.

Die Execution bei indirecten Steuern theilt sich nach der Natur ihrer Erhebung in zwei Hauptformen.

Die erste tritt da ein, wo die directe Erhebung der indirecten Steuern stattfindet, also erstlich bei den Fabrikationsbesteuerungen, zweitens bei den Verzehrungsklassensteuern. In beiden Fällen ist das Executionsverfahren auf Grundlage der zugestellten Steuerauflage genau dasselbe wie bei den directen Steuern. Die Gründe dafür liegen nahe.

Die zweite Hauptform dagegen beruht darauf, daß jede indirecte Steuer nicht auf der Person des Steuerzahlers, sondern auf dem besteuerten Object ruht. Eine Execution fällt daher mit der Erhebung der Steuer insofern in einem und demselben Act zusammen, als vermöge der Steuerverwaltung der Uebergang des Objects in den Consum von der Zahlung der Steuer abhängig gemacht wird, wobei das executive Moment in dieser Besteuerung darin besteht, daß diese Verwerthung des Objects so lange verhindert wird, als die Steuer noch nicht bezahlt ist. Grundsätzlich soll daher die Besteuerung sich damit genügen lassen, die Steuerobjecte einfach bis zur Steuerzahlung zurückzuhalten. Allein die Bewegung des Verkehrs bringt die Steuerverwaltung fast immer in die Lage, zum Zwecke der Steuerberechnung sich zunächst in den factischen Besitz des Steuerobjects zu setzen. Die Folge ist, daß, sowie das geschehen und die Steuer bestimmt worden ist, der rechtliche Besitzer aufgefordert werden muß, den Steuerbetrag zu zahlen, und daß erst wenn dies nicht geschieht, die Execution gegen das Steuerobject durch Verkauf desselben stattfindet, worauf der rechtliche Besitzer den Rest des Kaufschillings nach Abzug der Steuer ausbezahlt erhält. Dies Verfahren liegt der Steuererhebung namentlich beim Zolle zum Grunde, indem hier die Uebergabe an die Steuerorgane zum Zwecke der Steuerbemessung den Beginn der obigen Erhebung des Zolles enthält. Das fiscalische Vorrecht besteht alsdann darin, daß die Steuerbehörde nach der Uebergabe des Steuerobjects nicht mehr die Verpflichtung hat, dem Uebergebenden das Steuerobject im Falle der Nichtbezahlung der Steuer zurückzugeben, sondern die Execution sofort durch Verkauf vollziehen kann, schon darum

weil nur dadurch die Kosten des Verzollungsverfahrens gedeckt werden. Bei Objecten welche dem Verderben unterworfen sind, muß der Steuerzahler sich den Folgen des Verkaufs unterwerfen, da er denselben durch die Nichtzahlung selbst verschuldet hat. Die Strenge dieser Rechtssätze soll nun durch Takt und Billigkeit der Steuerverwaltung soviel als möglich gemildert, und die Beschädigung des Steuerzahlers soweit thunlich vermindert werden; an sich aber stehen die obigen Grundsätze fest. Der Regel nach bilden dieselben den Inhalt bestimmter Instructionen für die Zoll- und Verzehrungssteuerbeamten, die meist mit den Instructionen über die Ueberwachung dieser ganzen indirecten Besteuerung verbunden sind. Bei Monopolen gibt es eine solche Execution natürlich nicht.

Wir haben nun geglaubt, auf die einzelnen Besteuerungen innerhalb dieses ganzen Gebietes des Steuerrechts und der Execution nicht eingehen zu sollen, da es für uns ja nicht auf die Interpretation der einzelnen Gesetze und Instructionen ankommen kann, welche jedenfalls der Steuerlehre, speciell der Finanzgesetzkunde jedes einzelnen Landes überwiesen werden müssen. Dagegen müssen wir nun versuchen, das gesammte Steuerrechtswesen und seine Gerichtsbarkeit nach den Hauptstaaten Europas wenigstens in seinen Grundlagen zu charakterisiren; denn auch hier spiegelt sich die Individualität von Verwaltung und Verwaltungsrecht der einzelnen Nationen innerhalb der europäischen Rechtsbildung in bedeutsamer Weise ab. Alles aber, was wir hier zu sagen haben, muß auch hier nur als ein erster Versuch für eine europäische Auffassung betrachtet werden.

Vergleichung. England, Frankreich, Italien, Deutschland, Oesterreich und ihre Steuerrechtspflege.

England. Wenige Theile der englischen Rechtspflege geben uns den ganzen Charakter der Rechtsbildung in England im Ganzen wie im Einzelnen so klar wieder wie gerade das Steuerrecht. Geht man darauf näher ein, wie es Gneist in seinem „Englischen Verwaltungsrecht“ (2. Aufl. von §§. 83—87) gethan hat, eine Darstellung, die wol als mustergültig anerkannt bleiben wird, so eröffnet sich ein so großes Gebiet theils von historischen Grundlagen, theils von einzelnen geltenden Bestimmungen, daß wir uns dem gegenüber damit begnügen müssen, nur den allgemeinen Charakter dieser höchst merkwürdigen



Rechtsbildung zu bestimmen. Die Engländer haben seit den viel zu kurzen und unfertigen Angaben Blackstone's (I, VIII) hier gar nichts geleistet; Adam Smith hat jede juristische Auffassung aus dem Steuerwesen hinausgedrängt und selbst Fachschriften wie Morton Peto's „Taxation, its levy and expenditure 1863" hat darüber gar nichts. Dagegen gibt Vocke's Darstellung: „Steuern des britischen Reiches", im Anhang: „Verfahren bei der Steuerregulirung" (Abschn. XII, S. 571 fg.), ein treffliches Gesammtbild der Grundlagen, das zugleich historisch entwickelt ist. Es wird aber fast unmöglich, specifisch das englische Steuerrecht für sich ganz ohne die allgemeine Steuergeschichte zur Anschauung zu bringen.

Die Basis des letztern besteht nun darin, daß bis 1688, wie schon früher dargelegt, das gesammte Staatseinkommen in England sich in zwei große Gebiete schied, das Einkommen der Krone und das der Selbstverwaltungskörper, wobei man wiederum stets festhalten muß, daß, wenn das Parlament einmal dem Könige eine Steuer bewilligt hatte, die Einnahme aus derselben als ein erworbenes Recht eben der Krone betrachtet wird, während jedoch die Vertheilung bei der directen Steuer Angelegenheit der Selbstverwaltungskörper blieb; daraus entstanden dann von Anfang an zwei Grundformen sowol des Steuerrechts als der Steuerrechtspflege, die königliche und die des Selfgovernment. Die erste hatte wesentlich das Recht, die Zahlung der einzelnen dem Könige bewilligten Steuern auf gerichtlichem Wege durchzuführen, die zweite dagegen hatte, soweit es sich um directe Steuern handelte, die Vertheilung derselben zu besorgen. Den juristischen Ausdruck dafür bildete der Grundsatz, daß neben den übrigen Rechtsstreitigkeiten der Krone auch die der Besteuerung der Court of the Exchequer übergeben wird, wenn einmal die betreffende Steuer bewilligt war, während die Rechtsfragen über die Vertheilung derselben Angelegenheit der Gemeinden blieb. Diese Vertheilung der Steuer ist aber selbst wieder verschieden je nach den einzelnen Steuern; wie dieselbe hier im Detail vor sich geht hat Gneist („Verwaltung, Justiz und Rechtsweg", Kap. II, IV) in seiner trefflichen Darstellung der englischen Einschätzungscommissionen in Verbindung mit der Gemeinde ausgeführt. Mit dem Eintreten des Hauses Oranien dagegen änderte sich das, jedoch nur in einer bestimmten Richtung. Wir wissen, daß dem englischen Staatshaushalt überhaupt nie ein Budget im continentalen Sinne vorgelegt wird, und daß es daher keine systematische Steuerordnung gab, sondern jede einzelne Steuer für sich, und noch viele Jahrzehnte hindurch die meisten derselben überhaupt mit bekannter appropriation, und auch nur auf bestimmte Jahre, der Finanzverwaltung bewilligt wurden. Für die Steuererhebung und mithin auch für das ganze Steuerrecht war davon die Folge, daß jede einzelne Steuer nicht blos ihr eigenes Recht, sondern auch ihre eigene Rechtspflege und Gerichtsbarkeit empfing, sodaß man sagen kann,

ohne viel von der Wahrheit abzuweichen, es gebe in England gerade so viel Steuerrechte und Steuergerichte, als es Steuern gibt. Hier nun hat sich Gneist das Verdienst erworben, die Verhältnisse für diese höchst verworrene Steuerrechtspflege nach den einzelnen Steuern klar und gründlich darzulegen; es bleibt auch uns nichts übrig, als für dies Einzelne auf seine Arbeit zu compromittiren. Allein mitten in dieser Verwirrung greift doch wieder das angelsächsische Princip durch, daß jeder für jede ihm auferlegte Steuerzahlung wieder berechtigt ist, sich mit einer förmlichen Klage an das ordentliche Gericht zu wenden, wo dieselbe im Wege des bürgerlichen Processes contradictatorisch verhandelt wird. Daß das sehr selten wirklich geschieht, ändert an dem Princip nichts; es beruht das aber nicht blos auf den verhältnißmäßigen Kosten jedes bürgerlichen Verfahrens, sondern wesentlich auch darauf, daß einerseits die Gerichte für die einzelnen Steuerarten nicht blos aus den Steuerorganen, sondern meistens aus wir möchten sagen Steuerschöffen unter Vorsitz eines Beamten, des Commissioners, bestehen. Auf diese Weise sind, wie Gneist (S. 621) sagt „die gerichtliche Controle" (Rechtspflege auf Grundlage einer Klage) „und eine administrative Beschwerdeinstanz" (die freilich keine Instanz für das Gericht bildet, sondern selbständig entscheidet) electiv nebeneinandergestellt; das heißt, das Klagerecht steht neben dem Beschwerderecht, was die Engländer darum nur wenig scheiden, weil auch in dieser neuen Beschwerdeinstanz ein contradictorisches Verfahren, und keine bloße amtliche Erledigung eintritt. Ein irgendwie einheitliches Verfahren existirt dabei für die gesammte Steuerrechtspflege nicht; die Folge ist, daß die Principien derselben in England bei weitem besser sind als die praktische Ausführung derselben. Ueber das eigentliche Executionsrecht und Verfahren finden wir nichts, als daß dieselben einfach dem Gemeindevorstande überlassen sind. Die Frage nach dem Steuerexecutivrecht bei der directen Besteuerung fällt ohnehin weg, da England kein Grundbuch besitzt. Dagegen ist das Steuerstrafrecht ziemlich streng ausgebildet, und besteht im Unterschied von dem continentalen wol selten, wenigstens, soweit wir sahen, in einer Verdoppelung der Steuerbeträge, sondern entweder in der unmittelbaren Confiscation des Steuerobjects, oder in selbständigen Bußen, die sehr bedeutend, aber durchaus nicht streng geordnet sind. Ueber diese s. besonders Vocke's Aufstellung (S. 622—627). Bei aller Verworrenheit im Einzelnen, die durch die „Massenhaftigkeit der Gesetze" (Gneist, S. 641), z. B. bei den Stempeln, kaum zu bewältigen ist, hat dennoch England in seiner Weise praktisch den großen Grundsatz festgehalten, den die deutsche Steuerrechtsliteratur des 17. Jahrhunderts theoretisch zuerst durchführte, daß es überhaupt eine gerichtliche Steuerrechtspflege gebe, und daß jedem das Recht nicht blos auf die Beschwerde, sondern auch auf die Klage und endlich auf ein gerichtliches Urtheil über die Besteuerung zustehe. Und es ist nun

von hohem Interesse, zu sehen, wie sich zu diesem Princip die continentalen Staaten verhalten haben.

Denn man kann jetzt schon im allgemeinen sagen, daß in Frankreich das Klagerecht in dem Beschwerderecht, in Italien das Beschwerderecht in der Klage untergeht, während sich in Mitteleuropa beide Kategorien zu selbständigen Gesetzen und Organen ausgebildet haben.

Was zunächst Frankreich betrifft, so sind sein Steuerrecht wie seine Steuerrechtspflege zuletzt nichts als eine Anwendung des obersten Princips seiner Verwaltungsgerichtsbarkeit auf das Steuerwesen, und darin liegt eigentlich ihr allgemeines Interesse. Wir haben die französische Verwaltungsrechtspflege in unserer „Vollziehenden Gewalt", Bd. I, S. 414—420, ausführlich dargestellt. Dieselbe fällt in Frankreich unter die allgemeine Kategorie des Droit administratif, welches die ganze Verwaltung aus dem fast ausschließlichen Gesichtspunkte des positiven Verwaltungsrechts und seiner Einzelgesetze betrachtet; eine höher aufgefaßte Verwaltungslehre gibt es hier nicht. Die Rechtspflege dieses Droit administratif beruht nun im wesentlichen auf den zwei Grundsätzen, daß es zwar eine Klage gegen ein Verwaltungsorgan gibt, daß aber die Préfecture erst die Erlaubniß zu derselben nach Anhörung des Klägers geben muß, und zweitens darauf, daß die Verwaltungsbehörde das Recht hat, dessen Grenze noch niemand hat bestimmen können, jeden gegen die Verwaltung auch bei Gericht schon anhängigen Rechtsstreit von dem Gerichte abzuberufen, und der Entscheidung der höhern Behörde, des Conseil des Préfecture und der Cour des Comptes vorzulegen. Das bildet das sogenannte Contentieux; vgl. Stein, a. a. O.; in dem ganzen Verfahren vortrefflich, aber streng juristisch dargestellt bei Adolphe Chauveau, „Code d'instruction administratif" (3. Aufl., Bd. II, Buch V, S. 128—205); bei Batbie, „Précis de droit public" (4. Aufl., S. 614 fg.), unvollständig für die Steuern, aber nicht ohne historische Rückblicke, namentlich auf die Grundsätze des gesammten Klagerechts gegen die Beamten mit specieller Beziehung auf die Stellung des Maire (bes. S. 630). Hock hat sich leider auf die rechtliche Seite der Steuerverwaltung nicht weiter eingelassen; R. von Kaufmann sagt einiges S. 96, wo jedoch die voie contentieuse nicht in ihre beiden Theile geschieden ist, und die voie gracieuse zugleich als Beschwerde und Gnadengesuch auftritt; unter der „judiciären Controle" versteht er nur das Verfahren der administrativen Controle im Rechnungswesen; kurz und klar ist das Verhältniß dagegen bei M. Block in den beiden Artikeln über die contributions directes et contributions indirectes angegeben. Im allgemeinen ist die Ordnung eine einfache. Man kann sie damit bezeichnen, daß nach dem ganzen System der Verwaltungsrechtspflege die Klage (die plainte) mit der Beschwerde (der réclamation) zusammenfallen, und selbst wo die erstere vor dem Tribunal civil ein-

gebracht wird, sie doch im Namen der Contentieux vor das Präfecturgericht gezogen werden kann. Allerdings hat sich gerade im Steuerwesen das erst langsam herausgebildet. Vor der Revolution war die Cour des Comptes die oberste administrative Rechnungskammer, dagegen die Cour des Aides dem englischen Court of the Exchequer analog der oberste Gerichtshof über die dem „Könige“ gebührenden Steuern, die bis zum Ende des 18. Jahrhunderts noch nach dem alten Lehnrecht die „Aides“ hießen. (Vgl. die Artikel „Cour des Aides“ und „Aides“ im „Répertoire de Jurisprudence“ von 1784, eine sehr positive, aber verläßliche Darstellung.) Als mit der Revolution alle alten königlichen Verwaltungsorgane aufgehoben wurden, verschwand natürlich die Cour des Aides mit Begriff und Namen derselben, die Steuern selbst hießen von da an die „Contributions“, für die Controle der Besteuerung und wahrscheinlich auch als die Instanz für Beschwerden wurde ein anfänglich noch nicht klar organisirtes Bureau de Comptabilité eingesetzt, das man dann in eine Commission de Comptabilité verwandelte (Constit. de an VIII, 22 frim.), welche dann, da man sich über das Verhältniß derselben einerseits zur Rechnungscontrole, andererseits zur Steuerrechtspflege nicht klar war, unter Napoleon I. durch Gesetz vom 16. September 1807 in die neue Cour des Comptes umgestaltet ward, bei welcher dann das Princip der Controle entschieden überwog, während die Steuerrechtspflege der Präfectur übergeben ward. Jedoch ward diese Cour des Comptes zur Appellationsinstanz für die Entscheidung des Conseil de Préfecture in Steuerrechtsfragen mit einer Appellfrist von zwei Monaten, durch die Ordonnanzen vom 28. Januar 1815, 21. Mai 1817 und 31. October 1821 erhoben, wobei dann eine vollständige Form eines bürgerlichen Civilprocesses zur Geltung gelangt. So ist Frankreich gegenüber England zuerst zu einem einheitlichen System für die gesammte Steuerrechtspflege gelangt, und das ist nun von Italien noch klarer ausgebildet. (Kaufmann, a. a. O., S. 107—113.)

Denn als Italien sich zur Einheit seiner gesammten Staatswirthschaft erhob, war eine wichtige Bedingung des Erfolgs der durchgreifenden Steuerreformation das Festhalten des Grundsatzes, daß die mit schwerem Druck auf der ganzen Bevölkerung lastende neue Besteuerung nicht auf Willkür und Gewalt, sondern auf der strengen, durch das bürgerliche Recht und Gericht geschützten Gesetzlichkeit der Besteuerung beruhe; und so entstand das specifisch italienische System der Steuerrechtspflege, das Italien dem staatsmännischen Gedanken seines großen Q. Sella verdankte, und das für alle Besteuerung die Principien des bürgerlichen Klagerechts durchgreifend eingeführt hat. Nach demselben hat die Finanzverwaltung als tesore den Einzelnen auf Grund des betreffenden Steuergesetzes bei dem ordentlichen Gerichte erster Instanz zu belangen, und wird der Proceß ganz im Wege des bürgerlichen Streitverfahrens durchgeführt, nur daß selbst-

verständlich die Klage keinen Suspensiveffect hat und der tesore Sicherstellung fordern kann. Dadurch bildet die Steuerrechtspflege mit allen übrigen Finanzrechtsstreitigkeiten das wichtige Gebiet des Contenzioso financiario, das, auf dem Gesetz vom 9. October 1862 beruhend und bisher nur in seinen statistischen Thatsachen vorliegend, einer selbständigen Behandlung wol nicht lange mehr entbehren wird. Die uns vorliegenden Arbeiten sind noch nicht darauf eingegangen; vielleicht aber, daß uns auch hier manches Wichtige entgangen ist. Nur müßte dabei der Unterschied von Klage und Beschwerde, Steuerstrafrecht und Executionsrecht zum Grunde gelegt werden, um die Vergleichung leicht und klar zu machen.

Wesentlich anders steht es nun in Mitteleuropa.

Es wird wol noch für einige Zeit wegen Mangels an Quellen nicht thunlich sein, sich bei der Frage nach der Verwaltungsgerichtsbarkeit auf alle einzelnen Staaten einzulassen. Wir müssen uns auf die beiden großen Gestalten von Preußen und Oesterreich beschränken. Für beide aber besteht die Schwierigkeit darin, daß das gesammte Steuerrecht so enge mit dem allgemeinen Verwaltungsrecht verflochten ist, daß die Untersuchungen über das letztere eigentlich noch gar nicht zur Jurisprudenz der erstern gelangt sind.

Wir müssen daher die kurzen Andeutungen des Folgenden auf breiterer historischer Basis begründen.

Die Verwaltungsrechtsfrage im allgemeinen und die Steuerrechtsgrundsätze im speciellen haben seit der Entstehung der Steuern drei Epochen durchlebt. Die erste dieser Epochen gehört dem 17., die zweite dem 18., die dritte dem 19. Jahrhundert.

Die Epoche des 17. Jahrhunderts ist von großem Interesse für das öffentliche Recht überhaupt, das schon hier sich im Steuerrecht widerspiegelt. Das ganze 17. Jahrhundert ist sich darüber einig, die Steuerrechtsfrage wohl zu unterscheiden von der Steuerbewilligung der Ordines, die dem öffentlichen Rechte gehört. Während die letztere, wie wir schon an andern Orten dargelegt haben, zum Theil schon von den höchsten staatswirthschaftlichen Gesichtspunkten behandelt wird, beginnt die Jurisprudenz des 17. Jahrhunderts die letztere strenge von den Grundsätzen des Römischen Rechts aus zu beurtheilen. Jede Steuer erscheint ihr als eine obligatio, jede Steuererhebung als eine Erfüllung der eingegangenen Verbindlichkeit, und das ganze Steuerrecht daher als ein Theil des Privatrechts. Man wird als die Begründer dieses Standpunktes Gail in seinen „Observationes" (namentlich I, 20) und Mevius, „Decisiones", I, 144, ansehen müssen. Ihnen folgte die ganze so bedeutende Finanzliteratur des 17. Jahrhunderts, und wir hoffen, daß dieser Theil der Geschichte unserer Wissenschaft, welche Deutschland so viel Ehre bringt, einmal gründlich dargelegt werden wird. Das, was die beiden obigen Schriftsteller im Princip ausgesprochen, ward zunächst von Casp. Klock in

seinem Werke „Tract. nomico-politicus de contributionibus" (1634) zu einem integrirenden Theile seines Systems in Kap. XVIII „De executione seu exactione collectarum" und Kap. XV fg. „De actionibus collectarum". In dem ersten Kap. XVIII stellt er wesentlich die drei Grundsätze auf, daß bei der Execution die instrumenta aratoria derselben entzogen sein müssen, dann daß die causa Fisci potior est, und endlich, daß nach streng römischem Recht (Bartolus und Baldus) „decidunt Jura et D. D. Collectas summarie et executive exigendas esse". Bei der Frage nach der Actio Collectarum ist ihm die Hauptsache, wer eigentlich der Beklagte sein müsse, wobei er schon als „regula trita" aufführt, daß der einmal als Steuerschuldner Anerkannte auch nach Uebertragung des Besitzes als Steuersubject gilt „etiam hodie dominus praesumitur", wenn nicht „facta mutatio probatur". Dabei ist für ihn wie für seine Schule festzuhalten, daß man nur noch die Grundsteuer im Auge hat, und erst mit dem Ende des Jahrhunderts auch auf die Gewerbesteuer übergeht, während das indirecte Steuerwesen noch gänzlich fehlt. G. Bauer, den man als den ersten Begründer der Lehre vom Katastralwesen in seiner Dissertatio de Tabulis censualibus, von Steuern und Beschoß-Registern, 1693, anerkennen muß, fordert demgemäß gleichfalls, daß bei der Steuerklage gegen die Steuerverpflichteten „extra ordinem de plano et levato velo, ut ajunt" aber doch „regulariter" vorgegangen werde; dabei aber schließt er alle Berufung aus, „appellatio locum non habet". Sein bedeutender Nachfolger J. J. Müller bezeichnet uns dann allerdings schon den Beginn des Uebergangs zur zweiten Periode in seiner „Dissertatio juridica de Catastris" (1705). Ihm folgt die potestas catastrandi aus der potestas collectandi (Steuerauflage); damit gelangt er bereits zu dem der römischen Auffassung der obligatio wesentlich fremdem Grundsatz, daß die impositio collectarum nicht als eine Sache des Gerichts „jurisdictionis", sondern „der hohen Obrigkeit und den regalia angehörig sei" (S. 14), weshalb er für das Steuerrecht die Steuern, welche aus dem „imperio" hervorgehen, von denen scheidet, „qui per modum conventionis decernuntur, sive ex causa voluntaria rive necessaria", was er nach Wesenberg (Consil. 45 und 10) durchführt. Damit gewinnt das Steuerrecht eine ganz neue Grundlage, und die amtliche Execution derselben wird statt der gerichtlichen Actio Collectarum mit ihren streng processualen Consequenzen zur Hauptsache. Er faßt dabei die Ansichten Carpzov's und Mevius' (IV, Decis. 179), sowie die von C. Klock (De contrib. 17, daß die Steuerexecution aus einer „actio ex quasi contractu" entspringe (fraglich ist demselben, ob diese Executio eine Condictio ex lege sei?) dahin zusammen, daß per legitimam bonorum taxationem in Catastro publico contrahitur Hypotheka ex quasi consensu", welche Hypothek dann omnibus Cre-

ditoribus anterior sein müsse. Damit empfängt die Execution einen andern Charakter; sie soll jetzt durch eine ganze Reihe von einzelnen Executionsschritten hindurchgehen: zuerst soll nur Buße für Nichtzahlung auferlegt werden, dann soll eine militärische Einquartierung (per manum militarem) stattfinden, und diese nennt er die allgemein damals gebräuchliche Executionsform (hactenus usitatissimus modus per Germaniam), dann eine pignoris capio, endlich persönlicher Arrest und schließlich erst die öffentliche Feilbietung (distractio bonorum) mit gewissen Terminen. So mischt sich hier schon die finanzrechtliche mit der streng richterlichen Execution. Den Schlußpunkt dieser ersten Epoche bildet wol F. W. Lysers, „De revisione Catastri", 1735, mit dem Grundsatz, daß die Besteuerung überhaupt, die impositio tributorum, nur dem Landesherrn zustehe — sit solius Principis — indem alle Steuer ihm nur noch ein Regal ist (quod jus collectandi sit Regale). War aber die Steuer selbst ein ausschließliches Recht des Landesherrn, so war jetzt auch das Besteuerungsrecht kein Gegenstand der gerichtlichen Klage und Rechtsprechung mehr, sondern der neue Finanzbeamte handelte im Namen des Fürsten, und ein Verfahren vor Gericht hätte daher auch in der Steuer das Amt unter das Gericht gestellt. Die Zeit der absoluten Monarchie konnte einen solchen Grundsatz auf keinem Punkte vertragen; die Finanzorgane waren jetzt Beamte im vollen Sinne des Worts, und damit war die Grundlage der zweiten Epoche des deutschen Steuerrechts gegeben.

Der Charakter dieser Epoche besteht nun für die Steuergesetzgebung, wie schon früher gesagt, darin, daß der Landesherr vermöge seiner Souveränetät die Steuern auflegt, für die Besteuerung und ihr Recht consequenterweise aber darin, daß in ihr das Recht der Besteuerung in dem Rechte des Amtsdienstes aufgeht. Der allgemeine Grundsatz, daß der Beamte als königlicher Diener dem Urtheil des bürgerlichen Gerichts entzogen sei, und daß damit, wie schon Lyser es gleichsam von fern andeutet, das gerichtliche Klagerecht auch bei der Besteuerung verschwindet. Nur auf einem Punkte bleibt dem gerichtlichen Urtheile noch sein Gebiet vorbehalten, und das sind die Fragen nach den Steuerprivilegien, welche von der fürstlichen Souveränetät theils thatsächlich, theils principiell wie von Kaiser Joseph II. auf das nachdrücklichste begrenzt und eventuell direct negirt wurden. Was aber den Besteuerungsdienst betraf, so fiel sein Recht mit dem allgemeinen des Beamten zusammen, und nirgends ist dasselbe klarer ausgesprochen als im „Preußischen Allgemeinen Landrecht", Tit. 14, Thl. II, §§. 78, 79 und §§. 36, 41 der Verordnung vom 26. December 1802. Nach diesen Bestimmungen findet über die Verbindlichkeit zur Entrichtung allgemeiner Abgaben überhaupt kein Proceß statt; behauptet jemand aus den drei besondern Gründen: Vertrag, Privilegium oder Verjährung, eine Befreiung, so kann er „darüber

gehört werden"; wo endlich jemand in seinem Antheil an einer Steuer sich prägravirt erachtet, ist ein Proceß, aber nur gegen die Mitcontribuenten, gestattet; alle dabei vorkommenden Streitfragen entscheidet aber lediglich die Verwaltungsbehörde. (Vgl. das Einzelne bei Rönne, „Preußisches Staats-Recht, Innere Verfassung", §. 56.) Damit war das Klagerecht absolut ausgeschlossen, an seine Stelle das neue Beschwerderecht gesetzt, und die Finanzverwaltung endgültig Richterin in eigener Sache. Daneben ward das Recht zum Erlaß allgemeiner Polizeiverordnungen für ein Majestätsrecht erklärt („Allgemeines Landrecht", Tit. 13, Thl. II, §. 6), was noch durch die Provinzialregierung in Verbindung mit dem Erlaß von Verboten und Strafbestimmungen ausgeübt werden konnte (die bezüglichen Anführungen bei Rönne, Einleitung, §. 16); über das specielle Recht der Execution fanden wir im vorigen Jahrhundert nichts. Obwol nicht formulirt, gelten dieselben Grundsätze auch in Oesterreich. So war das Steuerrecht Mitteleuropas mit seinem Princip in das Recht der Staatsbeamten, mit seiner Ausführung in das der Polizeigewalt übergegangen und das juristische Element des 17. Jahrhunderts verschwindet gänzlich.

Aus diesem Zustande entwickelt sich nun die dritte Periode des 19. Jahrhunderts, die noch keineswegs als eine abgeschlossene betrachtet werden kann. Dieselbe enthält zwei Anregungen zugleich. Die eine beherrscht das allgemeine Princip und schafft die neue verfassungsmäßige Verwaltungsgerichtsbarkeit überhaupt, welche dann auch das Steuerrecht in sich aufnimmt; die zweite enthält die keineswegs unbedeutende Arbeit der Finanzgesetzgebung, welche während dieser ganzen Zeit die alte Unklarheit der steuerrechtlichen Bestimmungen wesentlich in zwei Richtungen auffaßt; einerseits indem hier genaue und auf die einzelnen Steuern angewendete Strafbestimmungen geschaffen und damit die unbestimmten Befugnisse der Steuerpolizei eng begrenzt werden, andererseits indem die Execution neugeordnet wird. Wir glauben nun, daß das künftige Verwaltungsrecht auch des Steuerwesens sich über das erstere klar sein muß, nachdem wir an dieser Stelle das zweite in seinem Detail nicht verarbeiten können.

In Beziehung auf die Entwickelung des Princips der verfassungsmäßigen Rechtsbildung muß man endlich in Deutschland wie in Oesterreich das 19. Jahrhundert in zwei Theile scheiden. Der erstere enthält den Kampf für die Verfassung auf Grundlage der Volksvertretung, und schließt mit dem Jahre 1848 und dem Siege der freien Gesetzgebung und des Princips der Ministerverantwortlichkeit. Seit 1848 beginnt dann langsam die zweite, deren Inhalt das Princip des verfassungsmäßigen Verwaltungsrechts bildet. Das Wort, von welchem die letztere ausgeht, ist der Rechtsstaat, den Bähr zuerst als selbständigen Begriff entwickelt; Gneist gibt demselben dann sein historisches Vorbild in seinen verschiedenen Werken über die eng-

lische Verfassung, und Stein fügt ihn in das System der Verfassungslehre und der systematischen Darstellung der Vollziehenden Gewalt. Aber mehr als ein halbes Menschenleben dauert es, bis aus dieser wissenschaftlichen Bewegung sich positive Gesetze bilden. Allerdings begann die erstere mit dem Aufstellen des Grundsatzes der Trennung der Justiz von der Administration; allein derselbe war vorwaltend negativ. Das was ihm fehlte, war seine systematische Durchführung in den einzelnen Gebieten der Verwaltung, und damit die Verwirklichung eines verfassungsmäßigen Verwaltungsrechts. Nun hatte, wie erwähnt, in dieser ganzen Epoche die positive Gesetzgebung unterdessen gerade innerhalb des Steuerrechts Bedeutendes geleistet, und theils das Steuerstrafrecht, theils die Execution in der Besteuerung vielfach sehr genau und meist auch in sehr rationeller Weise geordnet, wobei allerdings jeder einzelne Staat seinen eigenen Weg ging. Allein die Hauptsache war, daß man jetzt schon von einem gesetzlichen Steuerstrafrecht und Executionsrecht reden konnte, wobei allerdings von einer einheitlichen codificirenden Rechtsbildung für das ganze Gebiet noch keine Rede war. Allein die einzelnen Hauptsteuern hatten doch schon je ihr einzelnes gültiges Strafrecht. Man kann dabei in Beziehung auf das Steuerstrafrecht die drei Hauptgruppen des Zollstrafrechts, des Gebühren- und namentlich des Stempelstrafrechts und endlich die des Monopolstrafrechts unterscheiden, von denen jedes auf dem betreffenden eigenen Steuergesetze beruht. Daneben ward namentlich in Preußen das Steuerexecutionsrecht schon seit dem Gesetz vom 30. Mai 1820 theils durch förmliche Gesetze, theils durch eine Reihe von Verordnungen mit einer großen Genauigkeit bestimmt, sodaß sich sowol für Preußen wie für Oesterreich eine eigene, allerdings streng fachmännische Literatur für das ganze Gebiet entwickelte, der wir natürlich hier nicht folgen können, und die meist auch nur territoriale Bedeutung besitzt. Dagegen dürfen wir auf die zwei Hauptrichtungen hinweisen, welche sich in der allgemeinen wissenschaftlichen Behandlung dieses Gebietes auszubilden beginnen. Die eine enthält die Verarbeitung auch des Steuerrechts und der Steuerrechtspflege als einen selbständigen Theil des öffentlichen Rechts in dem territorialen Staatsrecht, der nur noch die feste Kategorie des Verwaltungsrechts überhaupt fehlt, um ihre einigermaßen selbständige Stellung neben dem Verfassungsrecht auszufüllen. Hier steht das Werk von Rönne unzweifelhaft an der Spitze; wir dürfen für alles einzelne auf dasselbe verweisen; für die Erhebung, Einziehung und Verjährung der Steuern namentlich auf §. 539. Die neueste Bearbeitung des „Polizeistrafverordnungsrechts in Preußen“, 1882, von Parey hat gerade das Finanzwesen und sein Strafverordnungsrecht weggelassen trotz seiner systematischen und praktischen — vielleicht zu praktischen — Behandlung. Auch Rosin ist darauf nicht eingegangen. Daneben hat die zweite Richtung das Verwaltungs-

strafrecht überhaupt der Strafrechtspflege angeschlossen, welches in Ed. von Lißt's deutschem „Reichsstrafrecht“ bereits den ersten Versuch macht, auch für das Steuerstrafrecht in demselben wenigstens eine Existenz zu begründen (Bd. IV, §. 113), obgleich freilich das nur als ein erster Anfang betrachtet werden muß; wenigstens fehlt auch hier das Finanzverordnungs- und Finanzstrafrecht ganz (s. u.). Allein mit alledem war nur der Punkt gewonnen, auf welchem die neue Entwickelung in Preußen wie in Oesterreich beginnen konnte. Aus dem allgemeinen Steuerpolizeiwesen war eine Besteuerungsgesetzgebung geworden, und jetzt ward es nothwendig, sich klar zu werden, daß auch diese Gesetzgebung ihre eigenen Gerichtsorgane und ihr eigenes Verfahren forderte. Und so entstand das, was den Charakter der gegenwärtigen Besteuerungsrechtspflege sowol in Preußen als in Oesterreich bildet, obwol beide in der Ausführung sehr verschieden sind. Es ist an dieser Stelle nicht möglich, auf einzelnes einzugehen, aber man kann jenen Charakter sehr wohl auf die drei Kategorien des Steuerrechts zurückführen, die wir zum Grunde gelegt haben. Das erste Princip war, daß gegenüber dem absoluten Polizeirecht der frühern Epoche dem Besteuerungsrecht sein Klagerecht neben dem alten Beschwerderecht der Besteuerung zurückgegeben ward, das zweite bestand darin, daß das Steuerstrafrecht im wesentlichen seine alte Gestalt behielt, nach welcher die Strafen an die Vergehen gegen die einzelnen Steuergesetze angeschlossen bleiben, namentlich im Zoll- und Monopolsstrafrecht; das dritte endlich nahm im allgemeinen die Grundsätze der Execution des bürgerlichen Processes in die des Steuerprocesses auf, wenigstens soweit es die Execution der directen Steuern betraf. Einer einheitlichen Darstellung dieses ganzen Verfahrens entbehren wir noch; sie würde von hohem Werthe sein, namentlich in Bezug auf die vielen einzelnen Punkte, welche hier noch ihrer endgültigen Lösung entgegengehen. Nur den Hauptpunkt müssen wir dabei hervorheben, die Organisation, welche das Klagerecht des Besteuerungswesens und die Verwaltungsgerichtsbarkeit über Steuerfragen, welche das specifische Element der neuen Epoche bilden, in beiden Staaten charakterisiren. In beiden ist dem Grundgedanken nach das Verwaltungsrecht und Verfahren der Besteuerung als ein immanenter Theil der gesammten Verwaltungsrechtspflege anerkannt und in Wirksamkeit getreten; während jedoch in Preußen die Kreistage wesentlich eine — wir können nicht anders sagen, als noch keineswegs klare — Art von Gerichtsbarkeit über die Vertheilung der Steuern besitzen, und das Princip des Klagerechts über die Erhebung und Vollziehung in der Besteuerung noch immer nicht seinen streng juristischen Charakter durchgeführt hat, ist in Oesterreich die Frage nach der Vertheilung und ihren Rechtsverhältnissen, namentlich das Schätzungsverfahren, noch kein Gegenstand des gerichtlichen Verfahrens, sondern nur noch der Beschwerde; dagegen ist für das

Recht der amtlich wirklich auferlegten Steuern und ihrer Execution jetzt der Verwaltungsgerichtshof mit der ihm ganz eigenthümlichen Competenz aufgestellt, auch bei allen auf die Steuern bezüglichen Eingaben niemals über das Recht als solches zu entscheiden, sondern mit seinem Urtheil nur diejenigen Verfügungen aufzuheben, welche er als mit dem positiven Recht in Widerspruch stehend erklärt. Der Verwaltungsgerichtshof hat daher in Oesterreich überhaupt nur eine negative Competenz gegenüber gesetzwidrigen Verfügungen und Maßregeln der Regierung, welche Competenz sich allerdings über alle Ministerien, also auch über das Finanzministerium ausbreitet, und das leitende Princip seines Verfahrens ist, daß die Partei nachweisen muß, alle Beschwerdeinstanzen durchlaufen zu haben, bevor sie sich an die richterliche Instanz des Verwaltungsgerichtshofs wendet. Dabei hat der letztere das Recht, endgültig über seine Competenz zu entscheiden; jedoch sind alle Fälle des Steuerstrafrechts davon ausgeschlossen, und für diese das alte sogenannte „Gefällengericht" erhalten, ein aus Finanzbeamten und Juristen zusammengesetztes Gericht der frühern Zeit, das von Blonski („Finanzgesetzkunde", Bd. II, Anhang I) ausführlich in Competenz und Verfahren dargestellt ist (S. 282—321). Diese Gefällengerichtsbarkeit oder Steuer-Strafgerichtsbarkeit würde sich dabei jedenfalls sehr lehrreich für die Behandlung des Verwaltungsstrafrechts erweisen, wenn die letztere erst zu einer eingehenden Betrachtung dieses letztern Gebietes gelangt sein wird. Ihr gegenüber kann man sagen, daß der Verwaltungsgerichtshof den „bürgerlichen Steuerproceß" enthält, dessen Competenz jedoch grundsätzlich die Frage nach der Billigkeit in der Steuervertheilung, und damit die örtlichen Repartitionsstreitigkeiten ausschließt. Bei genauerer Betrachtung ergibt sich, daß die nächste Entwickelung eine rationelle Verbindung des preußischen mit dem österreichischen Princip zum Inhalt haben wird, auf welche wir hier nicht eingehen dürfen. Jedenfalls ist die gerichtliche Thätigkeit des österreichischen Verwaltungsgerichtshofs in Steuerrechtsklagen eine sehr heilsame und dem Umfange nach eine sehr bedeutende. Wir führen hier nur an, daß im Jahre 1884 beim Verwaltungsgerichtshofe in Finanzangelegenheiten nicht weniger als 364 „Beschwerden" eingegeben wurden, von denen freilich 80 wegen formeller Gebrechen abgewiesen werden mußten. Ueber 276 Beschwerden ward das formelle Verfahren eingeleitet. Von diesen hatten 105 Eingaben Gebühren, 153 directe Steuern, 18 indirecte Steuern zum Gegenstande; vollständig ausgetragen wurden im Jahre 1884 174 Beschwerden. Die Zahl der Beschwerden, welche von Erfolg begleitet waren, und zwar theils durch Cassirung der angefochtenen Entscheidungen des Finanzministeriums, theils durch Abweisung der Klage gegen dieselben betrug 46; die Zahl der abweisend beschiedenen Eingaben theils infolge der öffentlich mündlichen Verhandlung, theils wegen Mangels der Bedingungen einer meritorischen Behandlung, be-

trug 128, sodaß auf die erstern 26 Proc., auf die letztern 74 Proc. entfielen. Betrachtet man diese Ziffern- und Competenzverhältnisse, so ist es wol schwer möglich, sich der Erkenntniß zu verschließen, daß der Verwaltungsgerichtshof bei dem schwerwiegenden Ernste seiner Aufgabe über kurz oder lang in Sectionen abgetheilt werden muß, über deren Specialcompetenz dann die Vollversammlung des Gerichtshofes wird entscheiden müssen. Immer aber steht nunmehr wol fest, daß das Verwaltungsverfahren und Gericht für das Steuerwesen künftig weder ein bloßes bürgerliches Gericht wie in der ersten Epoche, noch eine blos finanzrechtliche Instanz wie in der zweiten, sondern von jetzt an ein organischer Theil der Entwickelung des gesammten Verwaltungsrechts und seiner Rechtspflege bilden wird. Und man darf nach dem Obigen hinzufügen, daß wir in der Mitte der Zeit stehen in welcher sich das vollziehen wird.

Zweites Gebiet.

Das Steuersystem.

Begriff und Function des Systems der Steuern.

Aus den obigen im Wesen der Steuer an sich liegenden Begriffen des Einkommens als der Steuerquelle, der Besteuerung als der Bemessung, Vertheilung und Erhebung, und des Steuerrechts als der rechtlichen Begrenzung und Verwirklichung der Steuerpflicht, entsteht nun das Steuersystem.

Um zu einem System der einzelnen Steuern überhaupt zu gelangen, muß man sich darüber klar sein, daß das Einkommen selbst kein bestimmtes, festbegrenztes Object ist, das sich einfach berechnen oder besteuern ließe. Wir wissen vielmehr, daß dasselbe bei genauerer Betrachtung nur als ein Moment einer wirthschaftlichen Bewegung auftritt, und daß es gerade für die Besteuerung in erster Reihe darauf ankommt, dasselbe von allen andern wirthschaftlichen Momenten abzulösen und herauszuscheiden, um es dann in seiner so gewonnenen Selbstständigkeit auch besteuern zu können. Reducirt man nun jene Bewegungen, deren Gesammtheit und Einheit eben die Einzelwirthschaft ausmacht, für Steuer und Besteuerung wieder auf Geldeinheiten, so erscheint dieselbe stets in den beiden Formen der Einnahmen und Ausgaben. Will man nun nicht alle Be-

griffe willkürlich verwirren, so wird man sagen müssen, daß das Einkommen stets in derjenigen Summe besteht, die sich ergibt, wenn ich die für die Erzielung einer besteuerten Einnahme nothwendigen Ausgaben von der letztern abrechne, sodaß das Einkommen jeder Einzelwirthschaft, also für die Besteuerung die Steuerquelle und Steuerkraft derselben durch die Addition aller auf diese Weise sich regelnden Differenzen in allen denjenigen Formen sich bildet, in welchen die Erzeugung und Verzehrung in Geldeinheiten für Einnahme und Ausgabe zur Erscheinung gelangen.

Das Einkommen ist daher ein beständiger Proceß, in welchem sich aus tausend verschiedenen Bewegungen des wirthschaftlichen Lebens beständig in tausend verschiedenen Formen jene Differenz als Ueberschuß der Einnahmen über die Ausgaben bildet. Diese Bewegungen sind nun so unendlich mannichfaltig und wechseln so sehr in Inhalt und Ergebniß, daß der Einzelne sich dieselben nur selten in voller Klarheit zum Bewußtsein bringt oder ziffermäßig zu berechnen vermag. Dennoch ist es gerade diese Differenz, das kapitalbildende Reineinkommen und nicht die Einnahme für sich, welche ich als die Steuerquelle und -kraft besteuern muß. Es ist daher die große und schwierige Aufgabe der Besteuerung der wirklichen Wirthschaft, in jeder Einnahme und Ausgabe denjenigen Betrag so weit, als es möglich ist, herauszuscheiden, den ich als das zu bezeichnen habe, was für die Besteuerung in Steuereinheit und Steuerfuß zum Object gemacht werden soll. Und da nun ferner nach dem obersten Princip der Besteuerung alle Steuern erstlich allgemein und zweitens gleich sein sollen, so faßt sich jenem Processe des wirthschaftlichen Lebens gegenüber die Aufgabe der Besteuerung, die man in diesem Sinne auch die „gerechte Besteuerung" nennen kann, darin zusammen, erstlich alle einzelnen Acte, in welchen nicht etwa blos Güter producirt und consumirt, sondern in welchen Production und Consumtion als Einnahmen und Ausgaben erscheinen, als selbständige der Einkommensberechnung zu unterziehen und zu betrachten, und zweitens in jedem dieser Acte das Element des Einkommens oder der Steuerquelle, das in der Differenz beider enthalten ist, möglichst genau zu bestimmen und es dann für jede durch diese Berechnung heraus-

gebrachte Steuereinheit als Geldeinheit (= 100) mit dem gleichen Steuerfuß (= Procentsatz von dieser Steuereinheit) zu besteuern.

Alle wirkliche Besteuerung besteht daher in der Auflösung des wirthschaftlichen Verkehrs in alle diejenigen Verkehrsacte, bei denen Production und Consumtion als Einnahmen und Ausgaben zur Erscheinung gelangen. Dadurch empfängt das allgemeine Princip, daß nur das Einkommen besteuert werden soll, den zweiten bedeutenden Inhalt, daß nicht das Gut oder Kapital, sondern der Verkehrsact, aus dem beide entstehen oder verzehrt werden, zum wirklichen Object der Besteuerung werden muß. Alle Besteuerung wird demnach jetzt um so rationeller, je mehr sie es vermag, das gesammte wirthschaftliche Leben in alle seine einzelnen Verkehrsacte aufzulösen, und jeden derselben zum Zwecke der Besteuerung für sich zu betrachten. Denn offenbar kann das Einkommen als Steuerquelle nicht nach den vorhandenen Gütern und Kräften, sondern nur nach dem Verkehr mit beiden, aus welchem sich Einnahme, Ausgabe und damit Einkommen erzeugen, bestimmt werden. In allen diesen Unterscheidungen und Berechnungen aber muß die Besteuerung, welche jene Verkehrsacte untersucht, das Princip festhalten, daß, wenn sie das Einkommen in jedem derselben gefunden hat, dasselbe wiederum für jede Steuereinheit mit demselben Steuerfuße zu belegen ist. In diesem Sinne faßt sich die mannichfache Verschiedenheit, welche für die Besteuerung durch die Nothwendigkeit dieser Berechnung entsteht, wieder als eine einheitliche für jeden besteuerten Verkehrsact gleichartige Aufgabe einheitlich zusammen; und diese Auflösung des allgemeinen Begriffs des Einkommens in die einzelnen Verkehrsacte aller Einzelwirthschaften, verbunden mit der Anwendung des Princips der gleichen Besteuerung für das gefundene Einkommen, bildet als die Einheit der Besteuerungen das Steuersystem.

Der Begriff des Steuersystems bedeutet daher, daß es so viele Arten der Besteuerung geben muß, als es Arten von Verkehrsacten mit eigenen Einnahmen und Ausgaben gibt, und daß jede Art dieser Verkehrsacte ihre Berechnung in Steuerbemessung

und Vertheilung hat, um in dieser Verschiedenheit die Gleichheit der Steuer zu verwirklichen.

Es ist daher klar, daß eine Besteuerung ohne irgendein wenn auch noch so unfertiges Steuersystem gar nicht gedacht werden kann und auch nie dagewesen ist. Allein ebenso klar ist es, daß die wahre Geschichte aller wirklichen Besteuerung in der Ausbildung des allgemeinen Steuerprincips zum positiven Steuersystem liegt, und daß jedes Steuerwesen deshalb um so höher steht, je mehr es vermag, sich die Arten der Verkehrsacte mit ihrer einkommenbildenden Kraft selbständig zur Anschauung zu bringen. Man wird daher sagen müssen, daß die Verschiedenheit des Steuerwesens der einzelnen Völker niemals in dem Begriff der Steuer, und nur wenig in der Ordnung der Besteuerung liege, sondern wesentlich darin, ob und inwieweit diese Besteuerung zum klaren Steuersystem geworden ist. Dabei bildet dann die Aufstellung dieses zum positiven Steuerrecht gewordenen Systems eben die Steuergesetzkunde jedes einzelnen Staats. Das Gefühl aber, daß gerade für das Steuersystem die einzelnen Völker viel voneinander lernen können, hat seit dem Entstehen der Steuerlehre die Wissenschaft beständig dahin getrieben, diese verschiedenen Steuersysteme untereinander zu vergleichen. Eine solche Vergleichung wird nun stets zum Ausgangspunkt aller höhern wissenschaftlichen Behandlung des gesammten Steuerwesens, und ist dadurch unendlich werthvoll. Allein um zu einem Gesammtresultat zu gelangen, bedarf es dennoch eines andern.

Indem sich nämlich demgemäß alles Steuersystem nicht etwa aus dem Einkommen an sich, sondern aus den Formen, in welchen dasselbe je nach den großen Gruppen des Verkehrslebens in ihrer Einnahme und Ausgabe erscheint, entwickelt, wird jede Einzelsteuer und jede Steuerart stets nur durch die Kategorien der Einkommensberechnung aus den einzelnen Arten der verschiedenen Verkehrsacte gebildet werden können. Und auf diesem Punkte ergibt sich nun das, was wir die praktische Aufgabe des Steuersystems nennen müssen.

Denn allerdings liegt das Einkommen in dem Verhältniß zwischen Einnahmen und Ausgaben. Allein die Freiheit der wirthschaftlichen Persönlichkeit besteht wiederum darin, diese Ein-

nahmen, und mithin auch das Einkommen, das in denselben enthalten ist, nach Belieben als Ausgaben wieder in den Verkehr zu bringen, sodaß dasselbe gar nicht mehr selbständig erscheint, und damit das Object der Steuer beständig in den Ausgaben der Einnahme wieder verschwindet. Es kann daher nicht genügen, blos die Arten der Verkehrsacte aus Steuerarten zu scheiden, sondern die Besteuerung muß den entscheidenden Schritt weiter thun und in jedem dieser Verkehrsacte wieder die Einnahme von der Ausgabe trennen, indem sie die Einnahme als solche bei jedem Verkehrsacte ohne Rücksicht auf die von ihr etwa zu deckende Ausgabe, und wiederum die Ausgabe ohne Rücksicht auf die Einnahme, durch welche sie möglich gemacht wird, zum Steuerobject macht. Das nun kann sie jedoch nur so weit, als die Ausgabe nicht die Voraussetzung der Einnahme ist. Sie muß daher denjenigen Theil der Einnahme, welche als Bedingung der Production und damit der Steuerkraft überhaupt zur productiven Ausgabe wird, von der erstern durch eine eigene Berechnung ausscheiden, und so innerhalb der Einnahme den Begriff der Reineinnahme feststellen, wie sie andererseits innerhalb der Ausgaben die Erzeugungskosten der Einnahme von der Gesammteinnahme trennt, um zu derjenigen Ausgabe zu gelangen, welche als Erscheinung der Reineinnahme zum Steuerobject werden muß. Die Vorstellung von einem aus den Arten der Verkehrsacte entspringenden, und auf dem allgemeinen Begriffe des Einkommens laufenden Steuersystem löst sich daher in die zwei wesentlich verschiedenen Aufgaben auf, einerseits innerhalb der Einnahme die Reineinnahme und andererseits innerhalb der Ausgaben das, was man die Reinausgaben nennen kann, also die Ausgaben des Ueberschusses der Einnahme zu bestimmen. Da nun das wiederum für alle Verkehrsacte gilt, so ist damit die ganz allgemeine Grundlage alles Steuersystems, welche mithin alle Steuerarten gleichmäßig umfaßt, gegeben. Wir bezeichnen formell die Gesammtheit derjenigen Steuern, welche das Reineinkommen in der Einnahme besteuern, und deshalb dasselbe selbständig von den als Erzeugungskosten erscheinenden Ausgaben trennen, als die directen Steuern; diejenigen dagegen, welche dasselbe Reineinkommen als Ausgaben aus dem Ueberschuß zur Erscheinung bringen, indem sie nicht

Voraussetzung der Einnahmen enthalten, als die **indirecten** Steuern. Und da nun endlich die Reineinnahmen, wie sie dem Gebiet der freien individuellen Verfügung angehören, **nicht** als solche Reinausgaben nothwendig zur Erscheinung gelangen müssen, sondern als selbständige Kapitalbildung veranlagt werden können, so muß neben den directen und indirecten Steuern eine dritte Grundform aller Besteuerung eintreten, welche zugleich die Mängel der erstern ersetzt und die Kapitalbildung als solche besteuert; und diese nennen wir jetzt die **eigentliche Einkommensteuer**.

So wie es daher überhaupt Steuer und Besteuerung gibt, scheidet sich die letztere in die drei großen Grundlagen der directen, der indirecten und der Einkommensteuer, und diese drei Kategorien sind es nun, welche der Vergleichung und der Geschichte der Steuersysteme aller Zeiten zum Grunde liegen.

Im allgemeinen geht nun der große Gang der historischen Entwickelung des Steuersystems im obigen Sinne dahin, daß die erste große Epoche desselben bei allen Völkern die Entstehung und Ausbildung des directen Steuersystems enthält, die zweite unter Beibehaltung der directen Besteuerung das indirecte Steuersystem zur Ausbildung bringt, die dritte endlich als Vollendung beider die Einkommensteuer ihnen hinzufügt. In der Epoche der directen Steuern, welche auf der **Einnahme** des Steuersubjects beruhen, wird dadurch die Frage nach dem Steuerrechte die Hauptsache; in der Epoche der indirecten Steuerbildung, welche die Steuer auf die **Ausgaben** zum System erhebt, wird die Frage nach der Zweckmäßigkeit entscheidend; in der dritten, welche beide frühern und zwar mit allen ihren Gebieten in sich aufnimmt, erscheint dann die Frage nach dem Verhältniß der directen und indirecten Steuern zueinander, welche zum Begriffe und Rechte der eigentlichen Einkommensteuer hinüberzuführen bestimmt ist. In dieser dritten Epoche steht unsere Gegenwart.

Immer aber sind alle drei Steuerarten keine einfachen Kategorien. Jede derselben hat wieder **ihr** System von sehr verschiedenen Steuerarten; aber alle zusammen halten doch das gleiche Princip fest, die Steuerquelle, das nach Einnahme und Ausgabe berechnete Einkommen mitten in seiner Verschiedenheit

auf die gleiche Steuereinheit und den gleichen Steuerfuß zu reduciren. Aus dem Bewußtsein der Nothwendigkeit dieses Princips gegenüber der Mangelhaftigkeit in seiner Durchführung entspringt dann die Steuerpolitik; aus der Aufstellung der einzelnen Objecte der Besteuerung und ihrem Bestreben, dieses Princip an ihnen zu verwirklichen, wird die Lehre von den einzelnen Steuern, oder der besondere Theil unserer Aufgabe; das Zusammenfassen der Hauptgebiete alles Steuerwesens als einer organischen Einheit aber, nach der Natur jener drei Kategorien bestimmt, ergibt dann die Grundlagen des wissenschaftlichen Steuersystems, das aller Steuergesetzkunde, aller Steuergeschichte und aller Steuerpolitik zum Grunde liegen sollte, aber wenigstens die unzweifelhafte Aufgabe hat, als die Basis der Vergleichung für die positiven Besteuerungssysteme der einzelnen Völker zu dienen.

Wir müssen daher zunächst die im Wesen der Steuer liegenden Elemente des Steuersystems an sich feststellen, um dann zur Steuerpolitik übergehen zu können.

I. Das System der directen Steuern.

Das Wesen aller directen Steuern besteht nun darin, daß die Besteuerung in der directen Steuer die Steuerquelle von dem Steuerobject, also das Reineinkommen von der wirthschaftlichen Einnahme selbständig trennt und den Besitzer des Steuerobjects ohne Rücksicht darauf, ob er die Einnahme selbst producirt oder wofür er sie ausgibt, zum Steuerzahler macht.

Alle directe Steuer beruht demgemäß darauf, daß jedes Kapital vermöge seiner wirthschaftlichen Natur eine Einnahme erzeugt, welche ein Reineinkommen enthält. Alle directe Steuer wird dadurch zur directen Besteuerung, daß sie in der Bemessung dieses Kapitals durch eine bestimmte Gütereinheit ihre Einkommeneinheit sucht, und auf diese so gefundene Einkommenseinheit den directen Steuerfuß legt. Alles Besteuerungssystem der directen Steuern hat damit die Arten des Kapitals und die Grundformen, in welchen dieselben sich für den Erwerb

verbinden, zur systematischen Grundlage der Steuerarten innerhalb der directen Steuer.

Nun unterscheiden wir, ohne uns auf theoretische Discussionen hier einzulassen, drei Arten des Kapitals, das Güterkapital, das Werthkapital und das persönliche Kapital. Das Güterkapital besteht aus Stoffen, Kräften und Producten, das Werthkapital aus dem selbständig gewonnenem Ueberschusse als Geldkapital, das persönliche Kapital ist die Summe von wirthschaftlichen individuellen Kräften und Fähigkeiten, aus dem Güter- und Werthkapital eine Einnahme und aus derselben einen Ueberschuß zu bilden. Den Proceß, durch welchen dies vermöge des persönlichen Kapitals in den Güter- und Erwerbskapitalien geschieht, nennen wir in Beziehung auf die Einzelwirthschaft den wirthschaftlichen Erwerb. Alle directen Steuern sind daher, im wesentlichen Unterschiede von den indirecten, Erwerbsteuern, und das Object aller directen Steuern ist stets die Einnahme durch jenen Erwerb, ohne Rücksicht auf die Verwendung des reinen Ueberschusses aus dieser Einnahme. Die Quelle jedes Erwerbs ist dabei stets die Verwendung des persönlichen Kapitals auf ein Güterkapital oder ein Werthkapital; wie dadurch Erwerb und Einnahme, Production und Kapitalbildung entstehen, entwickelt die Nationalökonomie in ihrer Wirthschaftslehre; immer aber ist die durch das persönliche Kapital aus den wirthschaftlichen Kapitalsformen erzeugte Einnahme die eigentliche Steuerquelle. Nun aber kann ich die Berechnung dieser Einnahme als Grundlage der Besteuerung in dreifacher Weise denken, und daraus entstehen die drei historischen Formen aller directen Steuern.

Die erste derselben läßt jede selbständige Berechnung des Güter- und Werthkapitals weg, und betrachtet somit nur das persönliche Kapital, den „Kopf“ der Bevölkerung. Dadurch verschmilzt die Steuereinheit „Kopf“ mit dem Steuerobject „Einnahme“; der Steuerfuß wird nothwendig ein grundsätzlich gleicher, und das Steuersubject ist zugleich das Steuerobject. Das ist die Kopfsteuer.

Die zweite dagegen läßt wiederum, in der Erkenntniß der Bedeutung des Kapitals für den Erwerb, ebenso einseitig das persönliche Kapital mit der Verschiedenheit seiner erwerbenden Kraft weg, und geht davon aus, daß jedes Güter- und Werth-

kapital an und für sich einen Erwerb erzeuge. Sie legt daher statt der Person eine Einheit des **Kapitals** zum Grunde, setzt diese Kapitalseinheit ohne Betrachtung ihres wirthschaftlichen Erwerbs als Steuereinheit, gelangt dadurch gleichfalls zu einem gleichen Steuerfuß für jede solche Kapitalseinheit, und macht damit das Steuerobject zum Steuersubject. Das ist die **Vermögenssteuer**, welche sich in der Steuervertheilung dann wesentlich von der Kopfsteuer dadurch unterscheidet, daß zwar der Steuerfuß für ihre Steuereinheit, nicht aber auch der **Betrag** der Steuerpflicht und -Zahlung der gleiche für jede Einzelwirthschaft bleibt, sondern daß der Steuerfuß so vielmal gezahlt wird, als Vermögenssteuereinheiten in der erstern vorhanden sind.

Die Vermögenssteuer ist daher ein wesentlicher Fortschritt im directen Steuerwesen gegenüber der Kopfsteuer. Die letztere hat zu ihrer Voraussetzung, daß aller Erwerb durch den **Mangel** an Kapital gleich ist; und da ein solcher Mangel stets die Folge wirthschaftlicher Unfreiheit ist, so ist in der That die Kopfsteuer die directe Besteuerungsform der unfreien Völker. Die Vermögenssteuer dagegen ist ohne die Voraussetzung eines selbständigen freien Erwerbs des persönlichen Kapitals nicht denkbar, und kann daher nur für die gewerblich freien Zustände eintreten. Die Gesetze, welche die Geschichte der Gesellschaft beherrschen, haben daher zu allen Zeiten den unfreien Grundbesitz zur Heimat der Kopfsteuer, die gewerblichen Städte zur Heimat der Vermögenssteuer gemacht. Aber erst mit der staatsbürgerlichen Gesellschaft entwickelt sich nun aus der letztern das **System** der directen Steuern, welches mit seinem neuen socialen Lebensprincip sowol die Kopfsteuer als die Vermögenssteuer endgültig beseitigt.

Dieses Princip der staatsbürgerlichen Gesellschaftsordnung wird nun zu dem der directen Besteuerung in dem Satze, daß die Steuer nach dem Verhältniß des Erwerbs getragen werden soll. Dieser Erwerb erscheint nun allerdings in der Einnahme aus den Erzeugnissen des Kapitals; allein da diese Erzeugnisse und mit ihnen die Einnahme vermöge der unendlichen Verschiedenheit der Persönlichkeiten auch bei gleichen Güter- und Werthkapitalien unendlich verschieden sind, so muß die directe Besteuerung ihre Steuereinheit, auf welche sie den Steuerfuß legen soll,

nicht mehr in dieser Verschiedenheit des einzelnen persönlichen Kapitals — der individuellen Erwerbsfähigkeit — sondern in derjenigen der Güter= und Werthkapitalien suchen. Dadurch nun entstehen so viele Steuerarten der directen Steuer, als es Arten des Erwerbs und der Einnahme aus den Güter= und Werthkapitalien gibt; jede dieser Steuerarten hat dann ihre Steuereinheit, ihre Bemessung und Vertheilung, aber für alle will die Besteuerung soweit möglich den gleichen Steuerfuß und mit ihm die Gleichheit der Besteuerung zur Geltung bringen. Die drei Gruppen der directen Besteuerung alles Erwerbs bilden somit das System der letztern. Die erste Gruppe bezeichnen wir als die Ertragssteuer, bei welcher der Berechnung der Einnahme aus der Steuereinheit die productive Kraft des Kapitals allein zum Grunde liegt, und welche bei dem Güterkapital zur Grund= und Gebäudesteuer, bei dem Geldkapital zur Rentensteuer wird, welche gemeinsam darauf beruhen, daß ich hier das Einkommen in der Einnahme aus der Steuereinheit selbständig scheiden und berechnen kann; die zweite große Gruppe bildet dann die Erwerbsteuer, die gleichfalls in zwei Hauptarten zerfällt. Bei der erstern erscheint nicht mehr allein die Größe der Kapitalseinheit, sondern auch die Art derselben als Grundlage der Einnahme. Ihre Steuereinheit wird daher aus einer Gütereinheit, wie bei dem Acker Landes u. s. w., zu einer Klasseneinheit (Gewerbesteuerklassen), bei welcher deshalb der Steuerfuß nicht mehr auf das einzelne Gewerbe, sondern für die ganze Klasse bestimmt wird. Die zweite Grundform der Erwerbsteuer entsteht dann durch die Verwendung des rein persönlichen Kapitals zum Erwerbe. Die Einnahmen aus dieser Verwendung sind Lohn und Gehalt. Die Steuereinheit wird dadurch eine Geldeinheit, der Steuerfuß aber wird verschieden nach der Größe der Einnahmen. Endlich aber erscheint die dritte Gruppe durch den Erwerb, welcher durch die Bewegung bereits gebildeter Kapitalien entsteht, und der durch den Uebergang entweder von Güterkapitalien oder von Geldkapitalien von einem Besitzer zum andern gegeben wird. Im ersten Falle erzeugt der durch diesen Uebergang entstehende Erwerb die Uebertragungssteuer; im zweiten Falle ergibt der Erwerb aus der Vermittelung solcher Uebertragungen die Besteuerung der erstern durch den Stempel; beide Arten der Steuern aber

bilden zusammen das wichtige Gebiet der Verkehrssteuern, deren Steuerquelle mithin im ersten Falle in dem Erwerb eines selbständigen Güterkapitals, im zweiten in dem Erwerbe aus der Vermittelung jener Bewegungen von Forderungen und Zahlungen gegeben wird. Wie sich das nun im Einzelnen wieder zu einem großen System von Einzelsteuern mit den möglichst genauen Bestimmungen gestaltet, zeigt dann eben der besondere Theil. Die Elemente des directen Steuersystems aber stehen jetzt fest. Es kann nur die drei Hauptsteuerarten desselben geben, die wir am besten die Ertrags- die Erwerbs- und die Verkehrssteuern nennen; in ihnen allen beruht die Quelle für die Besteuerung auf der Selbständigkeit des in den Einnahmen aus dieser Güterbewegung enthaltenen Reineinkommens, welches sich hier von dem Einkommen überhaupt bis zu einem gewissen Grade ablösen und scheiden läßt und dadurch zu einer Besteuerung des reinen Einkommens zu werden strebt. Und da nun selbst hier diese Scheidung der letztern von dem Roheinkommen doch nur eine annähernde bleiben kann, und deshalb die Berechnung doch im wesentlichen nur eine Schätzung bleibt, so nennt man auch wol (mit Rau) alle diese directen Steuern „Schatzungen". Es muß das so verstanden werden, daß man festhält, was nicht immer geschieht, daß der Begriff der „directen Steuern" im Wesen des Einkommens, der der „Schatzung" dagegen in dem der Bemessung derselben liegt. Immer ist es deshalb besser, den ersten Namen, der das wesentliche Moment bezeichnet, festzuhalten.

Einen durchaus andern Charakter haben nun die indirecten Steuern.

II. Das indirecte Steuersystem.

Der formelle Unterschied aller indirecten von der directen Steuer erscheint nun zuerst in dem aus dem Obigen sich ergebenden Satze, daß, während Steuerquelle und Steuerobject der directen Steuern nach den Einnahmen berechnet werden, die indirecten Steuern auf den Ausgaben beruhen, welche nicht mehr als Erzeugungskosten für die künftigen Einnahmen erscheinen, und daher ein bereits gewonnenes Reineinkommen in den letztern zur Voraussetzung haben. Die unendliche Verschiedenheit

und Vereinzelung dieser Ausgaben einerseits und andererseits die Freiheit des Einzelnen, sie zu machen oder zu unterlassen, machen jene Scheidung des Reineinkommens von dem in der Ausgabe erscheinenden Einkommen unmöglich, obwol es an sich kein Zweifel ist, daß das erstere in einer solchen Ausgabe enthalten sei. Die Bemessung desselben und die Bestimmung des Steuerfußes kann daher nicht durch die hier unauffindbare Steuerquelle des Reinertrags stattfinden, sondern muß auf der Wahrscheinlichkeit beruhen, daß die Höhe der Ausgabe durch eine ihr entsprechende Höhe des Einkommens bedingt wird. Dadurch wird das Steuerobject in das Consumtionsobject verlegt, der Steuerfuß schließt sich an den Preis der Consumtionseinheit, und die Bemessung der Steuer geschieht indirect dadurch, daß der Preis für die Consumtionseinheit den Steuerfuß mit enthält, sodaß bei allen diesen Steuern wenigstens grundsätzlich der Steuerzahler der Verkäufer der Consumtionseinheit ist, der Steuerträger dagegen der Käufer, der die erstere für sein persönliches Bedürfniß consumirt. Diese grundsätzliche Scheidung von Steuerzahler und Steuerträger, welche durch die Unthunlichkeit der Scheidung des Reineinkommens von der Einzelausgabe bedingt ist, ist es nun, weshalb alle Besteuerung solcher Consumtionsausgaben die indirecte heißt; Consumtionssteuer heißt sie, weil sie den persönlichen Consum voraussetzt; die Aufwandsteuer ist eine unbestimmte Vorstellung; dennoch ist der Ausdruck für diejenige Kategorie von Erscheinungen des Reineinkommens wohl zu gebrauchen, welche weder in der Verzehrungs- noch in der Genußsteuer enthalten sind. Auf jene Bedeutung für die Einkommensteuer kommen wir dann zurück. Hier ist in der ganzen Kategorie keine Schwierigkeit.

Diese letztere beginnt nun mit der Frage, aus welcher zugleich das System der heutigen indirecten Besteuerung hervorgeht. Alle indirecte Steuer setzt nämlich voraus, daß die Ausgabe für eine Consumtionseinheit irgendein Reineinkommen zur Erscheinung bringe. Das Wesen der Steuerquelle fordert seinerseits bei den indirecten Steuern so gut als bei den directen, daß dabei diejenigen Ausgaben und mithin Consumtionen, welche selbst nur Bedingungen der Production und mithin der besteuerten Einnahmen sind, nicht besteuert werden. Damit wird die

Voraussetzung aller indirecten Besteuerung nothwendig die Unterscheidung der Consumtionseinheiten für die Production von denen, welche blos für die individuelle Consumtion bestimmt sind. Und mit dieser Unterscheidung ist dann die Entscheidung über die Frage gegeben, welche Consumtionseinheiten der indirecten Steuer überhaupt unterworfen sein sollen, welche nicht.

Nun nennen wir diejenige Consumtion, welche die Bedingung der Erhaltung des persönlichen Kapitals, also der wirthschaftlichen Arbeitskraft bildet, die Verzehrung, diejenige Consumtion, welche blos der persönlichen Befriedigung dient, den Genuß. Die Consumtion dagegen, welche vermöge der Production von Gütern und Werthen nothwendig wird, und daher weder Verzehrung noch Genuß enthält, ist eben nicht besser als mit dem Ausdruck „Aufwand" zu bezeichnen. Und da nun alle Production die Verwendung des thätigen persönlichen Kapitals auf die Güter- und Werthkapitalien, welche wir mit dem Ausdruck der Arbeit umfassen, enthält, die Arbeit aber als wesentliches Element der Production ihren Werth, ihren Preis und damit auch ihre Einnahme hat, so erscheint die Verzehrungssteuer als die Besteuerung der Einnahme aus der Arbeit, während die Besteuerung der Genußmittel und des Aufwandes als Besteuerung des Einkommens aus dem Kapital erscheint. Alle indirecte Besteuerung wird daher entweder als Consumtionssteuer auf die Arbeit zur Verzehrungssteuer, oder als Steuer auf den Ueberschuß des Erwerbs, bei welchem das Kapital als mitwirkend gesetzt wird, zu der Genußsteuer oder Aufwandsteuer. Das sind die beiden Elemente des Systems der indirecten Steuern. Jedes von ihnen empfängt dann seine Einheit, seinen Fuß und seine Erhebung, und so entstehen dann die Grundlagen der einzelnen Arten des indirecten Steuersystems.

Die Verzehrungssteuer im rationellen Steuersystem.

Hier ist es nun, wo wir das Gebiet berühren müssen, welches wir als den Kampf um die Berechtigung einer Besteuerung der Arbeit, oder als die Frage nach der Verzehrungssteuer bezeichnen, wobei man schon hier bemerken muß, daß die Berechtigung der Genußsteuer wol eigentlich nie bestritten worden ist.

Um aber an diesem Orte den Inhalt dieser Frage genau zu präcisiren, müssen wir für die Verzehrungssteuer eine ganze Reihe von eingehenden Untersuchungen über Arbeit und Arbeitslohn hier blos in ihren letzten Resultaten zusammenfassen.

Die letzten Grundsätze aller höhern Nationalökonomie fordern nämlich, daß jede Arbeit ihrem Wesen nach eine kapitalbildende Kraft besitze. Diese kapitalbildende Kraft derselben besteht in dem Ueberschusse, den der Preis für die Arbeit, sei es daß derselbe selbständig als Arbeitslohn erscheint, oder in dem Preis des Products ungeschieden und unberechnet bleibt, neben den Bedingungen der Erhaltung der persönlichen Arbeitskraft ergibt. Dieser Ueberschuß kann nun niemals durch das Product an sich zu einer Einnahme für die Arbeit werden, sondern er wird erst selbständig und berechenbar dadurch, daß das Product in irgendeiner Weise verkäuflich wird. Diese Verkäuflichkeit erscheint ihrerseits im Verkehre. Der Verkehr aber fordert, um die volle Entwickelung und damit die höchstmögliche Einnahme aus jedem Product zu erzielen, eine große und sehr kostspielige Anzahl von Leistungen der öffentlichen Verwaltung. Die Kosten dieser Herstellungen werden daher zur Voraussetzung für jenen Ueberschuß, also für die kapitalbildende Kraft der Arbeit. Es ist daher gerecht, daß diese überschußbildende Kraft der Arbeit an der Tragung dieser Kosten theilnehme, das ist also, einer Besteuerung nach dem Verhältniß eben dieser Ueberschüsse unterworfen werde. Da aber die Arbeit als ein beständiger Proceß sich der Aufstellung einer Steuereinheit, damit der Steuerbemessung und dem Steuerfuße entzieht, so kann eine solche Besteuerung nur dadurch stattfinden, daß statt der Arbeit selbst die Bedingung jener Arbeitskraft zum Steuerobject werde und zwar in dem Gegenstand der Consumtion, den Verzehrungsartikeln. Alle Arbeit kann daher nur durch die Besteuerung der Verzehrungsgegenstände zur Steuer herangezogen werden. Daß dabei dann der Steuerfuß je nach der Fähigkeit des letztern, die Arbeitskraft zu erhalten, nothwendig ein sehr verschiedener ist, ändert natürlich an der Sache nichts. Fest steht aber, daß jene überschußbildende Kraft der Arbeit im weitesten Sinne des Worts in ihren Consumtionseinheiten Steuerobject sein, und Steuerfuß und Einheit empfangen muß, so gut wie die des Ka-

pitals. Wie diese Besteuerung der Consumtionsausgaben dann im Einzelnen rationell zu erfolgen hat, ist dann Sache nicht des Begriffs der Steuer, sondern Sache der Besteuerung.

Dem entsprechend hat nun auch diese indirecte Besteuerung des Ueberschusses, der in der Arbeit enthalten ist, niemals einen Widerspruch gefunden, solange eben der Proceß irgendeiner Form der Kapitalbildung noch in Arbeit und Arbeitsertrag möglich blieb. Solange das der Fall war, empfand man ganz richtig, daß hier die indirecte Steuer in der That nur eine andere Form der Erwerbsteuer sei. Deshalb war es ganz natürlich, daß man die Besteuerung der Arbeit in demjenigen Productionsgebiete, wo es technisch unmöglich war Object und Maß der Consumtion von der Production zu scheiden, statt der indirecten Besteuerung eine directe einführte, das ist die Verzehrungssteuer als solche gar nicht auflegte, sondern sie mit der directen, der Erwerbsteuer verschmolz, indem man sie nur da eintreten ließ, wo man die Consumtion selbständig bemessen konnte. Das vollzog sich, indem die Verzehrungssteuer in dieser ganzen Zeit auf dem Lande von selbst wegfiel, und nur in den Städten zur Ausübung kommen konnte. Hier deshalb erschien sie so lange vollständig motivirt, als die Arbeit zuletzt selbst bei aller Niedrigkeit des Lohnes doch ihre kapitalbildende Kraft dadurch beibehielt, daß jeder Arbeiter (Geselle) durch seine Arbeit selbst zum Unternehmer — zum Meister — werden konnte. Das Meisterwerden war in der That die Kapitalbildung in dieser Arbeit. So wurde jede Stadt zu einem Verzehrungssteuerkörper und hatte ihr eigenes Verzehrungssteuersystem; auf dem Lande ward dagegen die Verzehrungssteuer zu einem integrirenden Moment in der Grundsteuer. Und auch dies letztere trat immer erst da ein, wo aus der Kopfsteuer auf dem Lande und aus der Vermögenssteuer in den Städten sich ein directes Steuersystem zu bilden begann, sodaß hier das indirecte Steuersystem ohne Widerspruch sich an die Seite des entstehenden directen stellte. Man wird das wol mit gutem Recht die erste, sagen wir gleich die ständische Epoche der Verzehrungssteuern nennen.

Nun aber tritt mit dem Ende des 18. Jahrhunderts die Industrie und mit ihr der Mitbewerb auf. Wir verfolgen das nicht; allein die Consequenz war, daß die concurrirenden Kapi-

talien der erstern durch die freie Bewegung der letztern gezwungen wurden, den Preis für die Arbeit so weit zu beschränken, daß derselbe nur noch die Bedingungen der Erhaltung der Arbeitskraft enthalten, das heißt, daß man die Bedingung für den Sieg in der Concurrenz durch die Beschränkung des Arbeitslohns auf die Kosten der Erhaltung der Arbeitskraft zu suchen begann. Wie sich das nun allmählich entwickelt und über ganz Europa ausgebreitet hat, kann hier natürlich nicht verfolgt werden. Allein theils wegen der Langsamkeit, mit der sich die Sache selbst vollzog, und theils wegen der ebenso langsamen Entwickelung des Verständnisses derselben geschah es, daß man die alten Verzehrungssteuern, die auf den Ueberschuß des Arbeitslohns berechnet waren, beibehielt, obgleich die Steuerquelle, jener Ueberschuß selbst, mehr und mehr verschwand und der Arbeiter seinen ganzen Arbeitslohn für die Erhaltung der Arbeitskraft verwenden mußte. Die Bedenken gegen diesen Zustand beseitigte man einfach dadurch, daß die ganze Smith'sche Schule die Arbeit überhaupt in ihrer höhern Bedeutung nicht begriff, sondern als eine Waare auffaßte, und dadurch zu dem Satze gelangte, daß allen Forderungen der Nationalökonomie Genüge geschehen sei, solange die volle Wirkung der Gesetze von Angebot und Nachfrage in ihrer Anwendung auf den Arbeitslohn nicht gestört werde. Selbstverständlich erschien dabei der Preis der Consumtionsartikel als integrirender Theil der Arbeit, und schon A. Smith wußte trotz seiner noch recht unklaren Vorstellung von indirecten Steuern schon, daß der Lohn die taxes auf die Verzehrung tragen müsse. Aus dieser Auffassung entstand dann das Manchesterthum, die unsociale Auffassung der Lohnfrage, der ebendeshalb die sociale Lohnfrage im allgemeinen um so härter und rücksichtsloser entgegentrat. Dieser Kampf nun war es, der sich alsbald auch auf das Gebiet der indirecten Steuer fortsetzte. Wir können gerade nicht sagen, daß die damit entstandene Frage mit tieferm Eingehen auf das Wesen und die Geschichte der Steuern behandelt worden sei; aber wir glauben allerdings zu der Ansicht gelangen zu müssen, daß man die in der Genußsteuer liegende Besteuerung des Kapitals ganz übersah, und alle indirecte Steuer nur noch als Besteuerung des Arbeitslohns auffaßte. Kaum hat das jemand so klar formulirt als Hoffmann, der zuerst die indi-

recte Steuer überhaupt theoretisch nur als Besteuerung der Arbeit gegenüber der directen Steuer auf das Kapital hinstellte. Natürlich war jedoch mit diesem Standpunkt zu keinem Resultat zu gelangen, da man sich denn doch nicht verhehlen konnte, daß gewisse indirecte Steuern auf kostbare Artikel, Luxus u. s. w., mit der Besteuerung der Arbeit gar nichts zu thun hatten, und daß demnach ihre Nichtbesteuerung namentlich neben der Verzehrungssteuer eine große Ungerechtigkeit enthalte. Deshalb suchten die einen sich in diesem Widerspruch dadurch zu helfen, daß sie die indirecte Steuer einfach wegfallen und statt ihrer eine allgemeine Einkommensteuer eintreten lassen wollten, wie F. Neumann, die andern formulirten innerhalb der Aufwandsteuer den Begriff einer „Luxussteuer", wie Bilinsky. Unterdessen vollzog sich immer mehr jener Proceß, der dem Arbeitslohne seine überschußbildende Kraft entzog, und dem die sociale Auffassung des erstern dann die allerdings recht unbestimmte Forderung eines „Existenzminimums" entgegenstellte, womit zwar ein Princip für die Grenze der Verzehrungssteuer, nicht aber ein Resultat für das System derselben gewonnen werden konnte. Die Finanzwissenschaft aber konnte sich ihrerseits der Erkenntniß nicht entziehen, daß zwar das alte Princip der ständischen Verzehrungssteuer bei der neuen Ordnung des Arbeitslohns seinen Boden verloren habe, daß es aber zunächst finanziell unthunlich sei, das ganze Gebiet der indirecten Steuern einfach auszustreichen. So blieben dieselben in den Finanzgesetzen wie in der Finanzwissenschaft, und selbst die neuen Steuerpolitiken und Gerechtigkeitslehren haben es zu keinem entscheidenden Standpunkt gebracht.

Das endgültige Resultat aber, dem langsam aber sicher das ganze indirecte Steuerwesen entgegengeht, ist gegenüber der obigen Darstellung wol in dem gegeben, was wir als die Grundlage des Systems bezeichnet haben. Allenthalben, wo der Ertrag der Arbeit keine überschußbildende Kraft mehr hat, ist die Besteuerung derselben ein Widerspruch mit den ersten Grundsätzen der Steuerlehre. Ob sie eine solche überschußbildende Kraft hat, ist aber für alles was Besteuerung heißt, niemals an der Höhe des Lohnes allein, sondern stets zugleich am Preise der Consumtionsartikel zu messen, welche durch den Arbeitslohn ge-

kauft werden. Alle diejenigen Consumtionsgegenstände daher, welche durch ihre Natur als nothwendige Bedingungen der Arbeitskraft anerkannt werden müssen, müssen mithin auch, da in ihrem Preise kein Ueberschuß des Arbeitslohns, sondern nur die Erhaltungskosten der Arbeit enthalten sein können, jeder Besteuerung entzogen werden; alle diejenigen dagegen, die ihrer Natur nach entweder überhaupt kein Erhaltungsmittel für die Arbeitskraft sind und daher auch durch den reinen mechanischen Arbeitslohn überhaupt nicht bezahlt werden können, sind Erscheinungen eben jenes Ueberschusses des Ertrags der persönlichen Arbeit, der wiederum in der Ausgabe für dieselbe erscheint, und daher auch der indirecten Besteuerung unterliegen muß. Demgemäß wird dem Wesen der Sache nach die Gesammtheit der indirecten Steuern sich damit in die beiden Gebiete der Verzehrungs- und der Genußsteuern scheiden. Es folgt mithin aus dem Obigen, daß mit dem Eintreten des Fabriklohns vermöge der Gesetze der Concurrenz die Verzehrungssteuer der ständischen Epoche mit der Zeit gänzlich verschwinden muß, während die Genußsteuer die künftige einzige und berechtigte Form der indirecten Steuer zu bleiben bestimmt ist. Wie dann die eigentliche Einkommensteuer den finanziellen Ausfall der Verzehrungssteuer decken muß, werden wir unten zeigen.

Die wesentliche Frage nach dem Inhalt der Consumtionssteuer wird demgemäß für die Zukunft nicht mehr in der Bestimmung der Verzehrungseinheiten, sondern in der zweiten gegeben sein, welche Consumtionsgegenstände nun als Verzehrungs- und welche als Genußartikel betrachtet werden sollen. Dabei gilt dann als durchgreifender Grundsatz, daß alle einfachen Eßwaaren der Verzehrung, alle einer eigenen Production unterliegenden Getränke dem Genusse angehören, weshalb die erstern, Brot, Fleisch und Salz, steuerfrei, die letztern aber sei es in welcher Form sie immer auftreten, steuerpflichtig sein sollen. Zu diesen gehören dann außer den geistigen Getränken Zucker, Thee Kaffee und Taback. Daneben steht dasjenige, was für die Erhaltung der Arbeitskraft ohne Bedeutung ist, als eine dritte Gruppe der indirecten Besteuerungsobjecte, für die es schwer ist, einen Namen zu finden. Wir haben sie den „eigentlichen Aufwand" genannt. Ihre eigentliche Bedeutung aber besteht darin,

daß sie es vor allem ist, welche zur eigentlichen Einkommensteuer hinüberführt, wie wir gleich sehen werden. Damit aber wäre das System ein sehr einfaches, wenn nicht die Genußsteuern selbst wieder sich zu einem eigenen System entwickelten, und zwar an einem Moment, das dem Einkommen selbst fern liegt.

Das ist die Form der Erhebung dieser Genußsteuern. Dieselbe ist theils vermöge ihrer Natur, theils vermöge der Gesetzgebung so tief verschieden, daß sich die Lehre von den Steuern hier gezwungen sieht, aus den Erhebungsformen der Verzehrungs- und der Genußsteuern Steuerarten zu machen. Es ist nicht füglich thunlich, diese Erhebungsformen mit ihren tiefgreifenden Unterschieden namentlich in Stempelung, Monopol und Zoll blos als formale Momente der Besteuerung darzustellen. Die Kategorien und Rechtsordnungen der letztern fordern vielmehr je ihre eigene Behandlung. Es ist daher, solange man noch gewöhnt ist, die betreffende Steuer auf ihre Erhebungsform zurückzuführen, nicht thunlich, ein der gegenwärtigen indirecten Besteuerung entsprechendes System ohne ganz bestimmte Berücksichtigung derselben aufzustellen. Dem weiter gehenden Verständniß muß es dann vorbehalten bleiben, alle Arten der indirecten Steuer, die sich durch diese Erhebungsformen ergeben, auf die obigen drei Gruppen zurückzuführen, indem die Wissenschaft festhält, daß die Berechtigung zu jeder dieser Steuern in dem Reineinkommen liegt, das bei dem Kaufe zur Erscheinung gelangt, die Zweckmäßigkeit der Besteuerung dagegen durch die Art der Erhebung bedingt wird.

Dabei nun aber ergibt sich, daß es trotz beider Formen jedes Systems der indirecten Besteuerung, wie schon bemerkt, ein Gebiet von Ausgaben gibt, das wir eben als die Consumtionsgegenstände des „Aufwands" bezeichnet haben. Es ist nicht einmal möglich, dieselben alle aufzuzählen; es gehören dahin die Kleidung, die Ausstattung der Wohnung, tägliche Gebrauchsgegenstände, Schmuck, Kunstwerke, tausend andere Dinge. Es ist noch weniger möglich, sie den Kategorien von Einheit und Fuß zu unterziehen, selbst wenn man sie als Steuerobjecte aufzählte. Sie bilden im weitesten Sinne das, was wir rein wirthschaftlich die Luxusgegenstände, im höhern Sinne aber allerdings die Formen der wirthschaftlichen Gesittung nennen Wir

müssen uns versagen, auf diese Kategorie einzugehen; daß dieselben aber, vermöge ihrer Natur der Besteuerung fast unerreichbar, dennoch mindestens ein Drittheil aller Consumtion bilden, und daß dabei gerade in ihnen der wirthschaftliche Klassenunterschied mit dem Princip der Gleichheit der Besteuerung am greifbarsten in Widerspruch tritt, wird jeder verstehen. Es gibt dabei keine Form, in welcher man die Kategorien der directen oder der indirecten Steuer auf dieselben anwenden, und dennoch gibt es im bisherigen System keinen Gesichtspunkt, aus dem man ihre Steuerpflicht an sich auch nur bestreiten könnte. So liegt hier ein tiefgreifender und zugleich tiefempfundener Mangel in dem gesammten System der directen wie der indirecten Besteuerung; denn schon hier zeigt sich, daß die erstere nie eine absolut richtige, und die zweite nie eine absolut vollständige werden kann. Sowie nun dies der staatsbürgerlichen Gesellschaft und ihrem obersten Princip der gleichen Besteuerung zum Bewußtsein kommt, so entsteht das Streben, beiden Systemen eine dritte Hauptart der Steuer und Besteuerung zur Seite zu stellen, deren Aufgabe es dann sein soll, die Mängel beider auf einer neuen, selbständigen Grundlage auszugleichen, welche sich weder direct an die Ziffer der Einnahmen noch an die der Ausgaben anschließt. Und diesen dritten Theil des Steuersystems nennen wir nun die Einkommensteuer.

III. Die eigentliche Einkommensteuer. Das wirthschaftliche und das finanzielle Einkommen.

Wir müssen, indem wir nunmehr das, was wir die Einkommensteuer im engern Sinne als drittes großes Gebiet des Steuersystems nennen, mit der Bemerkung beginnen, daß wir in der Steuerlehre der klaren Begriffsbestimmung der Einkommensteuer überhaupt noch entbehren, und daß wir demnach gezwungen sind, unsern eigenen Weg zu gehen. Ohne uns dabei auf Einzelkritik einzulassen, müssen wir jedoch den wesentlichen Unterschied des Folgenden von den gewöhnlichen Auffassungen feststellen. Und das um so mehr als, wie wir sehen werden, die geschichtliche Entwickelung der positiven Besteuerung sowol in England als in Frankreich und Deutschland mit durchaus richtigem Verständniß

nach demjenigen sucht, was die Theorie bisher nicht zu Ende gedacht hat.

Zu dem Ende sollte man sich zuerst darüber einig werden, daß der systematische Begriff der Einkommen- oder Reineinkommensteuer etwas specifisch anderes ist als der gewöhnliche. Denn es ist ja doch kein Zweifel, daß jede Steuer, mag sie sonst Namen haben, welche sie will, nur eine Einkommensteuer und damit eine Reineinkommensteuer ist und sein soll. Wer also das Wort „Einkommensteuer" im allgemeinen gebraucht, hat überhaupt keine Steuer, sondern nur ein Steuerprincip ausgedrückt. Wer von der „Personaleinkommensteuer" spricht, muß bedenken, daß jede Einkommensteuer eine solche ist, und also eine feste Bezeichnung damit nicht zu gewinnen ist. Wer von der Einkommensteuer als bloßer Besteuerung des Renteneinkommens redet, wird wissen, daß damit nur eine ganz beschränkte Form der Ertragsteuer bezeichnet wird. Wer von der „allgemeinen" Einkommensteuer spricht, wird zugeben, daß dieselbe nicht gedacht werden kann ohne für jede Steuerquelle das besondere Einkommen derselben zu wissen, sodaß dieselbe zuletzt auf eine möglichst genaue Berechnung aller Einzelsteuerquellen, also auf das System der directen und indirecten Besteuerungen hinausläuft. Soll aber diese allgemeine Einkommensteuer noch mehr bedeuten, so wird es eben nothwendig, das, was über dieses System hinausgeht, von demselben zu scheiden und neben ihm selbständig zu bemessen, sodaß, gerade indem man diese allgemeine Einkommensteuer aufstellt, man neben der directen und indirecten Steuer eben zu dem dritten selbständigen Steuergebiete gelangt, von welchem wir hier sprechen. Alsdann aber muß man das Wesen dieses dritten Gebietes auch nicht mehr in der Aufhebung der beiden ersten Gebiete, sondern dasselbe in seinem selbständig gedachten Verhältniß zu dem letztern zu suchen wissen. Dieses Wesen nun kann gerade deshalb auch nur darin gefunden werden, daß diese eigentliche Einkommensteuer genau dieselben Grundlagen und Ziele hat, wie die directen und indirecten Steuern, und daß sie daher überhaupt nur entstehen kann, indem man zu der Erkenntniß gelangt daß das letzte gemeinsame Ziel aller Besteuerung, die gleichmäßige Steuer auf alles Einkommen, durch directe und indirecte Besteuerung nie-

mals völlig erreicht werden kann. Das Wesen der „eigentlichen" Einkommensteuer besteht daher nicht in der Besonderheit ihrer Grundbegriffe, sondern in der ihrer Function. Sie kann und soll nichts Neues enthalten, sondern nur die Erfüllung des Steuersystems sein, das gerade durch die Untersuchung über die Renten-, Besoldungs-, Verkehrs- und Consumtionssteuern zu der Ueberzeugung gelangt, daß jede allein auf directe und indirecte Besteuerung basirte Steuergesetzgebung der Idee der Steuer nicht genügen kann. Und dasjenige Gebiet des Steuersystems daher, welches, indem es zu dem bestehenden directen und indirecten Steuersystem hinzutritt, erst den Gedanken einer wirklich gleichmäßigen Besteuerung zum vollen Ausdruck bringt und damit alle Kategorien des Einkommens für alle Klassen vermöge des durch das Wesen seiner specifischen Aufgabe gegebenen Besteuerungssystems gleichmäßig zur Voraussetzung hat, ist die eigentliche Einkommensteuer.

Um nun jene specifische Function der letztern und damit ihre Selbständigkeit im Systeme vollkommen klar zu machen, müssen daher die Gründe feststehen, weshalb dieselbe nicht etwa blos zeitweilig in der ungenügenden Entwickelung des directen und indirecten Steuersystems den zeitweiligen Mangel derselben ersetzen soll, sondern weshalb sie als der Schlußstein jedes Steuersystems und als das große Gebiet der Zukunft des europäischen Steuerwesens aufgestellt werden muß. Jede Auffassung, welche sie als eine bloße Correctur gegebener Besteuerungen betrachtet, ist nicht richtig. Sie ist neben den directen und indirecten Steuern ein absolut nothwendiges, das ist organisches Gebiet alles Steuersystems, weil sie eben von den Grundbegriffen der beiden andern Steuerarten ewig gefordert wird.

Im Rückblick auf das Frühere läßt sich das jetzt mit wenigen Worten darlegen. Nur muß man dabei einige sehr nahe liegende, aber entscheidende Kategorien festhalten, welche man trotz der neuern Steuerpolitiken und gerechten Besteuerungslehren denn doch nicht übersehen kann.

Der Grund, weshalb zunächst auch das vollkommenste directe Steuersystem seinem letzten Zwecke, der vollständigen Besteuerung des Einkommens aus den verschiedenen Kapitalsarten und ihrem Zusammenwirken, niemals ganz entsprechen kann,

beruht weder auf den Mängeln der eingeführten Steuern noch auf dem Fehlen einzelner directer Steuerarten, sondern er beruht auf dem Unterschied des wirklichen oder *wirthschaftlichen* Einkommens von demjenigen, was wir das *finanzielle* Einkommen nennen müssen.

Jede directe Steuer muß nämlich, um zur Besteuerung zu werden, den Ertrag des besteuerten Kapitals für einen bestimmten gegebenen Augenblick zur Berechnung bringen. Um diesen Ertrag zu finden, muß sie zuerst allerdings die Summe von Gütern oder Werthen bemessen, die das angenommene Steuerkapital ergibt. Allein um von dem Ertrage zur Besteuerung zu gelangen, muß die letztere den *Preis* kennen, durch welchen ja erst der Ertrag zur Einnahme wird. Nun ist es an sich möglich, daß dieser Ertrag an und für sich wirklich ziemlich genau bemessen wird, obgleich das in der Wirklichkeit fast nie der Fall ist. Allein es ist ganz gemäß, daß sich der Preis und mit ihm die Reineinnahme der Ertragseinheiten niemals vorher genau bestimmen läßt. Jede directe Besteuerung beruht daher stets nur auf einer Wahrscheinlichkeitsberechnung dieses Preises, der einerseits für die Erzeugung gezahlt, andererseits für das erzeugte Product auf dem Markte erzielt wird. Dieser letztere ist nun, und dafür bedarf es nicht erst einer Nachweisung, ein von Jahr zu Jahr, wie von Ort zu Ort wechselnder und von dritten Elementen, örtlicher Fruchtbarkeit, Geld- und Consumverhältnissen und so weiter beständig abhängiger. Es ist kein Zweifel, daß die ganz gleiche Quantität und Qualität der Production somit eine stets verschiedene Einnahme erzeugen, sowie daß deshalb auch jeder *Durchschnitt in dem Grade* unzutreffender wird, in welchem die Durchschnittsberechnung von dem wirklichen Ertragsverhältnisse zeitlich *entfernter* ist. Alles Bedenken gegen jede Durchschnittsberechnung und so auch gegen die der Einnahme aus der Gütereinheit für die directe Steuereinheit ist deshalb um so falscher, je länger man sie als richtiger annimmt. Dennoch ist eine directe Steuer ohne dieselbe nicht denkbar. So besteht hier in aller directen Steuer ein beständiger Widerspruch zwischen dem für die Besteuerung als feststehende Einnahme gesetzten und dem wirklichen Einkommen, gesetzt sogar, daß die Summe der Productionseinheiten absolut richtig bemessen wäre.

Nun nennen wir denjenigen Ertrag eines bestimmten Güterkapitals, den die Besteuerung herausrechnet, den finanziellen, denjenigen aber, der das wirthschaftliche Leben beständig neu bildet, den wirthschaftlichen Reinertrag. Es ergibt sich somit, daß beide niemals übereinstimmen können, selbst bei dem ausgebildetsten directen Steuersystem, und selbst da nicht, wo die Ertragssumme selbst als Geldeinheit erscheint, wie bei Renten und festem Gehalt, weil hier zwar die Summe des eingenommenen Geldes gleichbleiben kann, nicht aber die Kaufkraft des letztern. Dieselben hundert Mark sind in einer großen Stadt eine bedeutend geringere Einnahme als auf dem flachen Lande. Und steht das fest, so folgt, daß auch bei der besten directen Steuer eben diese Differenz zwischen dem finanziellen und wirthschaftlichen Reineinkommen sich der Besteuerung nicht blos factisch entzieht, sondern daß es principiell unmöglich ist, ein directes Steuersystem auch nur zu denken, welches im Stande wäre, die erste Grundlage seiner vollen Richtigkeit, die Gleichheit irgendeines finanziellen mit irgendeinem wirthschaftlichen Einkommen festzuhalten oder durchzuführen, ganz gleichgültig gegen Steuereinheiten und Steuerfuß, wie immer man sie aufstellen möge.

Ebenso einleuchtend ist die gleiche Unfähigkeit der indirecten Besteuerung, ob man nun die Verzehrungssteuer neben der Genuß- und Aufwandsteuer selbständig anerkennt oder nicht. Es ist kaum nöthig, darauf im einzelnen einzugehen. Daß in ihnen nur derjenige Theil des Einkommens zur Erscheinung und daher zur Besteuerung gelangt, den ich wirklich für die Consumtion ausgebe, also weder der, den ich ausgeben könnte, noch der, der meinen wirklichen Einnahmen entspricht, und daß daher die indirecte Steuer schon deshalb sich nicht eignet, die Differenz zwischen dem wirthschaftlichen und finanziellen Einkommen auszugleichen, ist klar. Ebenso klar aber ist es, daß außerdem ein sehr großer Theil des Aufwandes seiner Natur nach sich jeder indirecten Steuer entzieht. Keine Consumtionssteuer ist daher fähig, auch in ihrer noch so rationellen Verbindung mit der Productionssteuer die letzte Frage zu lösen, wie denn nun das weder in der Einnahme noch in der Ausgabe vollständig erfaßbare Gesammteinkommen der Besteuerung zu unterwerfen sei.

Und hier ist es mithin, wo eben die dritte Gruppe des Steuersystems mit ihrer „eigentlichen Einkommensteuer" sich herausbildet.

Indem wir nun davon reden, müssen wir zuerst darauf aufmerksam machen, daß es sich an diesem Orte nicht darum handeln kann, ein fertiges System einer solchen eigentlichen Einkommensteuer auszuarbeiten. Wohl aber müssen wir versuchen, die Principien für dasselbe zu bezeichnen; denn in der That wird doch zuletzt die Wissenschaft dahin gelangen, das, wonach der ganze Gang der Geschichte in Europa hinstrebt, als feste Kategorie in ihr Verständniß aufzunehmen, so unfertig und einheitslos auch die positive Gesetzgebung bisher auf diesem Gebiete noch erscheinen mag. Wir werden das Einzelne in dem Abschnitt des besondern Theils über die eigentliche Einkommensteuer, soweit es uns erreichbar war, nachtragen und für die einzelnen Staaten charakterisiren. Hier aber kommt es darauf an die leitenden Gesichtspunkte festzustellen, welche Wesen, Function und Ordnung dieses dritten Gebiets alles Steuersystems nunmehr eben in ihrem organischen Zusammenhange mit den beiden ersten Gebieten erklären, um dem Nachdenken des Lesers den eigentlichen Begriff und die theoretischen wie die praktischen Elemente seiner Selbständigkeit zu überlassen.

Diese nun sind folgende:

Nach dem Obigen ist es die große Function dieser selbständigen Einkommensteuer, jene durch die directe wie die indirecte Besteuerung nicht zu erfassende Differenz zwischen den wirthschaftlichen und finanziellen Steuerquellen in Einnahmen und Ausgaben, welche nie durch bloße Weiterentwickelung der directen Steuer ganz ausgeglichen werden kann, ganz gleichgültig, ob man diese Weiterentwickelung mit dem Namen einer „Einkommensteuer" (Kapitalrentensteuer), „Personaleinkommensteuer" (Arten der Erwerbssteuer) oder anders bezeichnet, durch eine Steuer auszugleichen deren Steuerobject *eben diese Differenz selber ist*, und nicht mehr die Steuerquelle irgendeiner bestimmten Steuerart. Für *diese* Besteuerung genügt daher auch kein directes oder indirectes Steuergesetz; sie bildet ein ganz selbständiges Gebiet der Besteuerung, bedarf eines selbständigen

Princips und damit eines selbständigen Einkommensteuergesetzes.

Dieses Steuergesetz muß nun darauf beruhen, daß jene Differenz zwar für alle directen Steuersubjecte vorhanden, daß sie aber bei jedem Steuersubject eine verschiedene ist. Diese Verschiedenheit beruht dann auf zwei Gründen. Zuerst kann sie bei gleicher Quantität und Qualität des Ertrags durch zeitliche und örtliche Verhältnisse allgemein bedingt werden, indem die letztern für eine Mehrheit von Steuersubjecten gleichmäßig gelten oder wechseln, wie wenn die Anlage von Bahnen den Reinertrag in jeder Productionseinheit steigert oder den Marktpreis der Consumtionseinheit vermindert. Dann aber kann sie und wird sie stets wiederum innerhalb dieser Gleichmäßigkeit durch Talent, Thatkraft und Glück der individuellen Wirthschaft erzeugt werden, insofern dieselbe einen verschiedenen Reinertrag aus gleicher Production zu erzielen weiß. Jede eigentliche Einkommensteuer muß daher so geordnet werden, daß sie die Fähigkeit besitzt, nicht blos im allgemeinen dem Wechsel des Reineinkommens zu folgen, sondern auch die in ihr liegende Besteuerung zu individualisiren, und so auch hier durch die Ungleichheit die Gleichheit zu verwirklichen.

Diese Individualisirung der eigentlichen Einkommensteuer beruht nun stets darauf, daß für dieselbe jedes Steuersubject den Ertrag seiner Einzelwirthschaft im Ganzen, oder das Gesammteinkommen der letztern in bestimmten gesetzlichen Formen, und zwar auf Grundlage des Systems der directen Steuerarten, selbst bekenne, um damit zuerst die Differenz zwischen dem wirthschaftlichen und finanziellen Einkommen festzustellen, und dadurch dasjenige Maß von Einkommen zu bemessen, über welches die Einzelwirthschaft frei verfügt. Die durch die verschiedenen Kataster gegebene Steuerbemessung bildet dabei die Grundlage für die Beurtheilung des selbstbekannten Einkommens, und das von dieser directen Steuer nicht betroffene Einkommen wird damit zur Steuerquelle für die Einkommensteuer ohne Rücksicht darauf, ob dasselbe durch Genuß oder Aufwand den bestehenden indirecten Steuern unterworfen wird, welche neben der directen Steuer fortbestehen. Das selbstbekannte Gesammteinkommen enthält daher die Möglichkeit und Verpflichtung, mit

dem Selbstbekenntniß dem Wechsel des wirthschaftlichen Einkommens gegenüber dem festen Betrag des finanziellen zu folgen; der durch die directe Steuer nicht absorbirte Rest desselben enthält das Gebiet der freien individuellen Verfügung des Einzelnen. Und dieser Theil des selbstbekannten Einkommens ist das Steuerobject der eigentlichen Einkommensteuer, welches nun seine Steuereinheit als Geldeinheit (= 100) und seinen Steuerfuß (Procentsatz) empfängt, und mithin neben der directen und indirecten Steuer als selbständiges Steuergebiet dasteht. Die Bemessung dieser Steuer für den Einzelnen geschieht dann durch einen Akt der Schätzung des individuellen wirthschaftlichen Einkommens in seinem Verhältniß zum finanziellen, und zwar wird diese Schätzung für das Gebiet der directen Steuern stets auf eine Repartition zurückkommen, während die Schätzung des freien Einkommens durch die Einschätzung in die Einkommensteuerklassen vermittelt wird. Hier besteht noch keineswegs ein weder theoretisch festes noch praktisch ausgebildetes System; man kann mit aller Bestimmtheit sagen, daß das gesammte Steuerwesen Europas hier noch im Suchen nach dem Richtigen begriffen ist, wobei wieder in höchst bezeichnender Weise England mit seiner Income tax, Frankreich mit seiner Contribution mobilière, Preußen mit seinen Einkommensteuerklassen und Oesterreich mit seiner eigenthümlichen Gewerbebesteuerung je ihren eigenen Weg gehen. Wir werden nun dies später im einzelnen darstellen. Allein das, was die Stellung der eigentlichen Einkommensteuer in allen diesen Versuchsformen gemeinsam charakterisirt, kann man doch schon hier in den folgenden Punkten bezeichnen, welche zugleich den Unterschied von der allgemeinen Einkommensteuer auch praktisch feststellen.

Da nämlich dabei das ganze Gebiet sowol der directen als der indirecten Besteuerung, natürlich mit der Ausnahme der Verzehrungssteuer, bestehen bleibt, so wird die Differenz zwischen dem in der letztern ohnehin getroffenen finanziellen und dem durch das selbstbekannte wirthschaftliche Einkommen jedes Einzelnen naturgemäß in dem Grade geringer sein müssen, in welchem die directen und indirecten Steuern rationeller bemessen, und sich über die einzelnen ihnen angehörigen Steuerarten klarer sind. Mithin wird auch der von dieser eigent-

lichen Einkommensteuer als der Besteuerung jener Differenz entfallende Betrag in demselben Grade unbedeutender werden, je richtiger das System der besondern Steuern ausgebildet ist. Allein da diese Differenz nie ganz beseitigt werden kann, so kann auch kein Steuersystem je ohne die Aufnahme jener eigentlichen Einkommensteuer vollständig genügen. Das Auftreten dieser selbständigen Einkommensteuer — nicht der Besteuerung des Einkommens, die ja in jeder Steuer liegt, und ebenso wenig der Besteuerung der Rente, oder der Besoldung, welche ja durch den Begriff der directen Steuer an und für sich gefordert wird — bildet daher das charakteristische Moment in dem Besteuerungssystem des 19. Jahrhunderts überhaupt, und die Form, in welcher sich dieselbe in den verschiedenen Steuersystemen Europas geltend macht, bezeichnet uns, namentlich in der Verbindung mit dem Folgenden, das charakteristische Moment in der nationalen Gestalt des Steuerwesens.

Die eigentliche Einkommensteuer und die Verfassung.

So ist diese Einkommensteuer ein ganz specifisches Gebiet im Steuerwesen an sich. Aber vermöge ihrer Natur nimmt dieselbe nun auch eine von den directen und indirecten Steuergesetzen wesentlich verschiedene Stellung im Budgetrecht ein.

Man kann zunächst sagen, daß, je mehr man von dieser eigentlichen Einkommensteuer gegenüber der directen Steuer erwartet, desto unvollkommener die bestehenden Steuersysteme sind, und je, weniger, desto vollkommener, während umgekehrt die Aufhebung der Verzehrungssteuer nur dann möglich werden wird, wenn diese Einkommensteuer die ganze Consumtionssteuer auf die bloße Genußbesteuerung und ihre verschiedenen Erhebungsformen reducirt, und daher um so mehr ergeben muß, je rationeller das System der Consumtionssteuer auf die Besteuerung des Genusses und des eigentlichen bisher so gut als unbesteuerten wirthschaftlichen Aufwandes beschränkt wird. Und da der Umfang von Genuß- und Aufwandsausgaben an und für sich ohne Rücksicht auf das wirkliche Einkommen durch die Individualität der Persönlichkeit bestimmt wird, so ist es eben diese Einkommensteuer, welche die Theilnahme an den Lasten für den Staat ebenso sehr

von der individuellen Zufälligkeit freimacht, als andererseits die Theilnahme an dem, was der Staat durch seine Verwaltung jedem bietet, auch nur zum geringsten Theile von seiner Willkür abhängt, sondern ihm vermöge seines Staatsbürgerthums selbst geboten wird. Darin liegt das, was man die „Gerechtigkeit" dieser Steuer nennen muß; denn nur durch sie leistet das große, aber dem Genuß wie dem Aufwande sich entziehende Einkommen, das doch ohne die Leistungen der Verwaltung nicht bestehen kann, seinen gleichmäßigen Antheil an den Kosten dessen, was für alle seinen gleichmäßigen Werth hat.

Geht man aber von diesem vorwiegend staatswirthschaftlichen Standpunkt zu dem eigentlich verfassungsmäßigen über, so ergibt sich eine Reihe von sehr wichtigen Consequenzen.

Da nämlich in einem wohlgeordneten Finanzwesen die Finanzgesetze über die directen und indirecten Einnahmen auf den regelmäßigen Bedarf der Verwaltung berechnet sind, und die Besteuerung von Einnahmen und Ausgaben erschöpfen sollen, soweit es ihnen möglich ist, so ergibt sich, daß die unregelmäßigen Staatsbedürfnisse grundsätzlich nicht durch Steigerung der directen oder indirecten Steuern, sondern nur durch die Steigerung der Einkommensteuer gedeckt werden sollen. Dies nun kann nur geschehen, indem bei feststehendem Steuerfuße aller directen und indirecten Steuern der Steuerfuß eben dieser Einkommensteuer je nach dem Wechsel des Staatsbedarfs erhöht oder vermindert wird. Der Beschluß über den Steuerfuß gerade der eigentlichen Einkommensteuer ist daher das Urtheil der Volksvertretung über die Forderungen, welche nicht mehr die ordentliche Staatsverwaltung, sondern die Regierung für ihre Absichten und Entwürfe stellen muß. Damit gewinnt erst das Budgetrecht seine letzte positive Gestalt. Denn die directen und indirecten Steuern werden, wie schon ausgeführt, nie durch das Budget bewilligt, sondern jede derselben durch ein einzelnes bestimmtes Einnahme- oder Steuergesetz aufgestellt, das zu seiner Aenderung gleichfalls eines speciellen neuen Steuergesetzes bedarf; sie gelten daher ohne Rücksicht auf die Budgetbewilligung mit ihrem Steuerzwang, Steuereinheit und Steuerfuß dauernd fort, bis sie durch eigene Gesetze aufgehoben werden. Ebenso ist es klar, daß die einzelnen directen und indirecten Steuergesetze schon

weil ihr Erfolg theils an sich unsicher, theils erst auf eine folgende Zeit berechnet wird, dem wechselnden Jahresbedarf der Regierung gar nicht zu folgen im Stande sind. Damit ergibt sich, daß das Gebiet der eigentlichen verfassungsmäßigen Steuerbewilligung nur der Steuerfuß der Einkommensteuer sein soll und künftig sein wird. Die Deckung der Regierungsausgaben außerhalb der regelmäßigen Verwaltung soll daher durch einen bestimmten Antrag auf einen den Anforderungen der Regierung entsprechenden Steuerfuß, das ist durch den Steuerfuß ebendieser Einkommensteuer gesetzt und eben dieser Steuerfuß das Gebiet der verfassungsmäßigen Verständigung zwischen Gesetzgebung und Regierung bilden, sodaß der Beschluß über diesen beantragten Einkommensteuerfuß das Mistrauensvotum gegen die Regierung, und umgekehrt, enthalten soll. Nur in dem Begriff der eigentlichen Einkommensteuer und ihres Steuerfußes liegt daher die endliche Lösung des Conflicts; und weil wir bisher nicht gewußt haben, diese Kategorien selbständig von denen der directen und indirecten Steuern gehörig zu scheiden, ist der Conflict in Deutschland möglich geworden und in seinen Rechtsconsequenzen unausgetragen geblieben. Dazu kommt dann die zweite nicht minder wesentliche Consequenz dieses Princips. Wir müssen dieselbe in ihrer genauern Entwickelung allerdings der Lehre vom Staatscredit überweisen. Ihrem Wesen nach besteht dieselbe aber darin, daß ohne die Deckung eines finanziellen Deficits durch die Bewilligung eines eigens darauf berechneten Einkommensteuerfußes die Finanzen stets zur Contrahirung einer schwebenden Schuld gezwungen werden, die, da sie in dem bestehenden directen und indirecten Steuersystem eben keine Fundation findet, zuletzt immer zu einer consolidirten Schuld werden muß, während es die Bestimmung des Einkommensteuerfußes ist, nicht etwa das Papiergeld im allgemeinen, sondern eben die auf der Grundlage dieser Steuer ausgegebenen Kassenanweisungen schon innerhalb der betreffenden Finanzperiode zu sichern. Das ist die Natur der Bills of the Exchequer in England.

Aus dieser Natur der eigentlichen Einkommensteuer folgen nun die Consequenzen für das Einkommensteuergesetz und seine Stellung im Budget, die allerdings wenigstens auf einem Punkte von allen andern Einnahmegesetzen verschieden sein muß.

Jeder Staat muß ein eigenes Einkommensteuergesetz neben seinen directen und indirecten Steuergesetzen besitzen. In diesem Gesetze muß allerdings das Steuerobject und seine Bemessung genau angegeben sein, aber dasselbe darf, im wesentlichen Unterschiede von allen andern Steuergesetzen, keinen gesetzlichen Steuerfuß aufstellen.

Und zwar darum nicht, weil die Einkommensteuer grundsätzlich nur dazu bestimmt ist, zu Deckung der unregelmäßigen Bedürfnisse des Staats angewendet zu werden, während die directen und indirecten Steuern für die regelmäßigen bestimmt sind.

Der Staatsvoranschlag muß daher, um eine Einkommensteuer zu fordern, die Nothwendigkeit der unregelmäßigen Anforderung im Einzelnen wie im Ganzen motiviren, und die Höhe des Einkommensteuerfußes mithin für jede einzelne Finanzperiode speciell berechnen, motiviren und beantragen.

Die Volksvertretung bewilligt dann nicht etwa das Einkommensteuergesetz, das ohnehin als bestehend anerkannt wird, sondern nur den von der Regierung beantragten jedesmaligen Einkommensteuerfuß, und diese Bewilligung gilt niemals länger als bis zu dem Ende der betreffenden Budgetperiode.

Die Erhebung ist dabei stets eine directe und die Steuerbemessung stets eine individuelle.

Der ganze Antrag auf diese Bewilligung soll und wird somit den Kern der ganzen Budgetdebatte, und damit den eigentlichen und selbständigen Schluß des Staatsvoranschlags bilden.

Auf dieser Grundlage dürfte das Budgetwesen dereinst seine endgültige Gestalt finden, und diese Einkommensteuer in dieser oder jener Form nicht blos ihrem Wesen, sondern auch ihrer verfassungsmäßigen Bedeutung nach ihre Stellung im organischen Steuersystem zu finden haben.

An diese Darstellung glauben wir nun gegenüber den heutigen Auffassungen und Bewegungen einige Bemerkungen anschließen zu dürfen.

Gesichtspunkte für Vergleichung und Geschichte.

Wir werden an diesem Orte weder einer Kritik anderer Auffassungen, noch auch unserer nicht unbilligen Verwunderung darüber Ausdruck geben, daß die neuere Reformliteratur des Finanzwesens sich überhaupt gar nicht auf die Frage nach dem Verhältniß der Einkommensteuer zu den directen und indirecten Steuern eingelassen hat. Und doch ist es klar, daß eben in jenem Verhältniß der Kern zur Lösung der Fragen nach Steuerpolitik und Gerechtigkeit liegt. Wir wollen ebenso wenig vertheidigen, daß wir unserer eigenen Auffassung hier zwar keine neue Basis, wohl aber eine neue Gestalt und Begründung gegeben haben. Allein wir stehen nicht an, zu behaupten, daß das Zurückführen alles positiven Steuersystems sowie aller theoretischen Besprechung des Steuerwesens als eines Ganzen ohne die Grundlage der obigen drei Kategorien und ohne das Verständniß ihrer wechselseitigen Functionen im ganzen Steuerwesen künftig die Voraussetzung jeder auch praktischen werthvollen Erörterung über das letztere sein wird. Und ohne weiter auf literarhistorische Einzelheiten einzugehen, wollen wir nur noch zeigen, wie das, was wir über die obigen drei Kategorien abstract gesagt haben, zuletzt schon jetzt den positiven Grundgedanken der historischen Entwickelung des europäischen Steuerwesens für die nächste Zukunft bildet.

Dabei muß freilich alle Finanzwissenschaft, speciell auch die Reformliteratur, sich vor allen Dingen sagen, daß sie ohne die Aufnahme des historischen Bewußtseins in ihrer Behandlungsweise nur die Hälfte der gegenwärtigen Steuerfragen zu verstehen vermögen wird. Freilich fehlt dieses geschichtliche Element fast allen Behandlungen.

Geschichtlich nun liegt die Sache an sich so, daß sich der Gedanke eines Systems des Steuerwesens, obwol derselbe schon im 17. Jahrhundert durch die große vergessene Finanzwissenschaft der Deutschen angeregt war, erst mit dem 18. Jahrhundert ausbildet, und zwar dadurch, daß man erst in dieser Zeit beginnt, die indirecten Steuern überhaupt mit den directen als ein systematisches Ganzes zusammenzufassen, wobei allerdings von einer Einkommensteuer noch gar keine Rede ist. Mit dem 18. Jahrhundert dagegen bereitet sich und zwar in England wie in Frankreich und in Deutschland, wenn auch auf ganz verschiedenem Wege, der Gedanke vor, daß jene beiden Steuerarten als ein Ganzes betrachtet werden müssen. In England findet derselbe allerdings gar keinen theoretischen Ausdruck, und ist daher so gut als gar nicht beachtet worden. Und dennoch ist derselbe da, denn von ihm aus findet die allerdings zunächst nur finanzielle Herstellung des Consolidated Fund, dessen allmähliche Entwickelung wir oben bezeichnet haben, seine eigentliche Begründung. In dem Consolidated Fund laufen jetzt alle Steuern, ob sie nun rationell oder nicht

rationell sind, zu einem Ganzen zusammen, und so entsteht hier die allerdings nur noch formale, aber dennoch hochwichtige Einheit aller Steuerarten, welche von Anfang an die Folge hat, daß man keine einzelne Steuer ohne die Berücksichtigung der andern ändern konnte; ein Satz, welcher die Aufhebung der Unzahl von Verzehrungs- und Genußsteuern zur Herstellung der Income tax mit ihrem jährlich bewilligten Steuerfuße zur nothwendigen Folge haben mußte. So vollzog sich hier praktisch das, wonach der Continent zugleich theoretisch strebte; und hier liegt einer der Schwerpunkte der eigentlichen Steuergeschichte Englands, wie wir unten im Einzelnen sehen werden. Frankreich gebührt daneben der Ruhm, den Unterschied beider Steuergebiete nicht blos klar gemacht, sondern auch volkswirthschaftlich begründet zu haben, indem die Physiokraten zuerst den Kampf gegen das gesammte indirecte Steuersystem eröffneten, und der Impôt unique Quesnay's sogar nur noch die Ertragssteuer zulassen wollte, während Montesquieu bereits diesen Unterschied auf die großen volkswirthschaftlichen Productionskategorien von Landwirthschaft und Gewerbe zurückführte. In Deutschland dagegen gelangte man zu einer so tiefen Auffassung noch nicht; directe und indirecte Steuern waren hier noch nicht einmal feststehende finanzielle Begriffe, viel weniger principielle Gegensätze, namentlich auch deshalb, weil man es noch gar nicht verstand, Gebühren-, Regalien- und Steuerwesen voneinander zu scheiden. Mit dem Beginn unsers Jahrhunderts führte eigentlich erst Adam Smith das Nachdenken über das Steuerwesen durch das fünfte Buch seiner „Wealth of nations“ ein, aber fast ohne Spur von wissenschaftlich-systematischen Kategorien, ohne Unterscheidung von directen und indirecten Steuern und noch ohne Ahnung von dem Gedanken einer Einkommensteuer. Er erschöpfte seine Untersuchungen mit der Frage nach den volkswirthschaftlichen Folgen der einzelnen Steuern und ist daher zwar der — halb vergessene — Vater der Steuerreform, aber keineswegs des Steuersystems. Man kann nun sagen, daß diese ganze noch höchst unklare Epoche abschließt mit der großen Gesetzgebung der Französischen Revolution, welche zuerst das selbstständige System des directen Steuerwesens dem zweiten der indirecten Steuer entgegenstellte, (1790 und 1791) als Contributions directes und indirectes. Damit war ein entscheidender Schritt geschehen. Das gesammte Steuerwesen erschien von da an als ein einheitliches System, das aus jenen beiden Theilen bestand und die Klarheit und praktische Durchführung, welche jeder dieser Theile dann in der fernern Entwickelung der Steuergesetze fand, wirkte in Gemeinschaft mit der Erkenntniß der Natur der Sache so gewaltig, daß mit dem Anfang unsers Jahrhunderts die deutsche Finanzwissenschaft begann, durch die durchgreifende Aufnahme jener beiden Kategorien ihr bisher sehr unklares Gebiet auf der Grundlage des Unterschiedes des directen und des indirecten Steuerwesens zu einem wissenschaftlichen System aus-

zubilden. Jakob in seiner „Finanzwissenschaft“ (I, §. 514) ist wol der erste, der dieses System theoretisch, wenn auch wesentlich formal durchgeführt hat. Von da an bleibt dasselbe die fast ausschließliche Grundlage, wenn auch verschieden motivirt; Hoffmann in seiner „Lehre von den Steuern“ (1840) versuchte die erste wissenschaftliche Begründung dieses Unterschiedes: „Steuern vom Besitze sind directe, Steuern von der Arbeit sind indirecte Steuern“; neben ihm Prittwitz („Theorien“, S. 192: Unterschied von Productionssteuern und Consumtionssteuern), bis Rau den Begriff weiter faßte, wenn er ihn auch nicht klarer machte, indem er sein System auf dem Unterschied von „Schatzungen“ und „Aufwandssteuern“ erbaute, wobei allerdings nicht mehr die Steuerquelle und ihr Verständniß, sondern vorwiegend die kameralistische Vorstellung von der Verschiedenheit der Besteuerung zum Grunde lag. Obwol nun schon Hoffmann Anklänge an die Idee einer über diese Kategorien hinausgehenden Besteuerung eines Einkommens hatte (S. 69 und 73), so blieb doch die gesammte Grundauffassung der Systemisirung nach dem französischen Vorbilde in directe und indirecte Steuern allein vorherrschend; wir sehen nirgends, daß sich die Finanzwissenschaft mit dem Gedanken einer Einkommensteuer eingehend beschäftigt. Und wieder kam der Anstoß auch hier von einem Element, das man zwar in der Form der Gleichheit und Allgemeinheit aller Steuer, aber noch nie in seiner socialen Bedeutung berücksichtigt hatte. Sowie nämlich mit dem Jahre 1848 sich die beiden großen Klassen der staatsbürgerlichen Gesellschaft entgegentraten, empfing auch die gesammte Auffassung des Steuersystems einen neuen Inhalt. Der Gegensatz zwischen Kapital und Arbeit ward zum Gegensatze zwischen der directen und indirecten Steuer, in welchem dann naturgemäß das Kapital die Nothwendigkeit der indirecten, die kapitallose Arbeit dagegen die Ausschließlichkeit der directen Besteuerung mit allem Eifer vertrat. Es wird dereinst einen ebenso lehrreichen als wichtigen Theil der neuern Geschichte der europäischen Gesellschaft bilden, zu sehen, wie sich jener sociale Kampf allmählich und in immer festerer Form auch an das Steuerwesen anschloß; noch fehlt uns eine Arbeit, welche diese so hochwichtige Seite der socialen Bewegung gründlich untersucht hätte. Wir können hier nur dasjenige hervorheben, was wir als das Gesammtergebniß derselben und als wesentlichen Inhalt unserer Gegenwart bezeichnen dürfen. Denn in der That war man weit genug, trotz der heftigen socialistischen Strömung dabei nicht an eine ausschließliche Besteuerung des Besitzes zu denken, und ebenso wenig konnte man sich verhehlen, daß es Arbeiten genug gibt, welche man der Besteuerung vermöge ihres reichen Erträgnisses nicht einfach entziehen kann. Die Frage nach der einfachen Aufhebung der einen Steuerart durch die andere ward daher gar nicht zu einer ernsthaften finanzwissenschaftlichen Frage, sondern sie zwang und zwar keineswegs blos die Theorie, sondern in noch höherm Maße die Praxis

und Gesetzgebung, eine Grundlage aufzustellen, welche die directe und indirecte Steuergesetzgebung gleichmäßig umfaßte, um womöglich auf dieser Grundlage ein neues Steuersystem aufzubauen. Dieser neue Begriff war der des Einkommens, der ja gemeinsam den beiden andern Kategorien für das Steuerwesen zum Grunde lag. Aus ihm entsprang der Gedanke, alle Steuer auf dieses Einkommen zu reduciren, alle Steuern, die nicht nachweisbar auf dem Einkommen beruhten und nach Verhältniß desselben bemessen waren, zu beseitigen, die Grenze aller Besteuerung aber nicht bei dem Einkommen an sich, sondern bei dem Aufhören der kapitalbildenden Kraft des Einkommens zu ziehen, und somit das kapitalbildende Einkommen als einzige Steuerquelle aufzustellen. Das negative Princip dieser neuen Auffassung war damit die Steuerbefreiung der kapitallosen Arbeit, welche für die directe Steuer dann in dem Existenzminimum, für die indirecte in der Aufhebung der Verzehrungssteuer gegeben war; die positive Seite dagegen wollte dann die Besteuerung des kapitalbildenden Einkommens durch das an die Stelle aller Einzelsteuerfüße tretende Princip des progressiven Steuerfußes verwirklichen. Es bleibt das Verdienst von F. J. Neumann, alle auf diesen Gedanken bezüglichen verstreuten Auffassungen und Anregungen zuerst in seiner „Allgemeinen Einkommensteuer" zu einer selbständigen wissenschaftlich durchgearbeiteten Arbeit zusammengefaßt zu haben; freilich hat er damit auch die Sache insofern zum Abschluß gebracht, als man bald erkennen mußte, daß selbst bei der höchsten Ausbildung eines solchen Systems die directe und indirecte Besteuerung nicht einfach beseitigt werden kann. Die große Frage war deshalb in der That nicht die nach der Einführung einer solchen unklar gedachten Steuer, wohl aber die, welche Stellung jetzt der Besteuerung des „Einkommens" neben den directen und indirecten Steuern gegeben werden solle. Mitten in dieser Frage steht unsere unmittelbare Gegenwart; für die Theorie aber ist es wol jetzt als anerkannt zu betrachten, daß die Beschränkung des alten Steuersystems auf die directen und indirecten Steuern nicht mehr ausreicht. Denn es ist eben nicht die theoretisch-sociale Bewegung, sondern der Entwickelungsproceß der gesellschaftlichen Klassenbewegung, welche es unabweisbar fordert, daß wir jetzt das Gebiet der eigentlichen Einkommensteuer neben den beiden der directen und indirecten Steuern in jede Gesammtauffassung des ganzen Steuerwesens als einen formellen und integrirenden Theil aufnehmen, und daß wir uns somit nicht mehr blos über den abstracten Begriff des Einkommens mit Herrmann und Schmoller, sondern über die Function der Einkommensteuer in ihrer organischen Verbindung mit dem directen und indirecten Steuerwesen klar und einig werden. Und dieser Aufgabe gehört auch unser Versuch.

Diese Aufgabe ist aber um so wichtiger, als speciell an ihrer Lösung mit oder ohne klares Bewußtsein sowol die positiven Steuer-

gesetzgebungen Europas als auch die neueste Finanzwissenschaft arbeiten.

Aus dieser Zeit hat nun jedes der drei großen Völker bereits seit einem halben Jahrhundert je seinen eigenen Weg eingeschlagen. Wir müssen die pragmatische Darstellung dieses Entstehungsprocesses der Einkommensteuer neben dem directen und indirecten Steuersystem unten auf die Darlegung der Einkommenbesteuerung verweisen, um nicht in Wiederholungen zu verfallen. Aber auf diesem Punkte tritt dennoch, gerade indem wir diesen Proceß der entstehenden selbständigen Einkommenbesteuerung als einen weder blos positiven noch rein theoretischen, sondern als einen europäischen betrachten, der Charakter der Gesammtgeschichte der europäischen Steuergesetzgebung so deutlich hervor, daß man seine großen Grundzüge, wenn man sie einmal gesehen hat, wol kaum wieder vergessen wird.

Sowie nämlich mit der ersten Hälfte unsers Jahrhunderts das Ungenügende in den bestehenden Gesetzgebungen über das alte directe und indirecte Steuerwesen den Staaten zum Bewußtsein kommt, entwickeln sich zwei Bewegungen, über deren Natur man sich durchaus einig sein muß, um die eigentliche Einkommensteuer in ihrem specifischen Unterschied von der directen und indirecten Steuer zu verstehen.

Die erste beginnt bei der Erkenntniß, daß mit den bisherigen directen Steuergesetzen ein großer Theil des wirklichen Einkommens noch gar nicht besteuert worden war, und daß andererseits mit den bisherigen indirecten Steuergesetzen ein seinem Wesen nach steuerunfähiger Theil des Einkommens (die Ausgabe für die Verzehrung) besteuert werde. An der Spitze des erstern stand die Rente von Geldkapitalien, an der Spitze der letztern die eigentliche Verzehrungssteuer. Alle europäischen Staaten haben sich daher seit der Mitte unsers Jahrhunderts zuerst die Aufgabe gestellt, wie die Besteuerung der Kapitalrente einzuführen, und wie die Besteuerung der Nahrungsmittel abzuschaffen sei. Alle darauf gerichteten Bestimmungen aber sind in Wahrheit keine Einführung einer Einkommensteuer, sondern sie sind nur die naturgemäße Entwickelung der alten directen und indirecten Steuersysteme; hier und nicht in der Einkommenbesteuerung, liegt ihre Bedeutung. Allein für die praktische Finanzverwaltung mußte sich dabei alsbald das Resultat ergeben, daß mit der Einführung der Kapitalrentensteuer der finanzielle Ausfall der Verzehrungssteuer nicht gedeckt werden, und daß man zugleich den Steuerfuß der einzelnen Arten zwar zweckmäßiger bestimmen, aber ihn nicht einfach nach dem Bedürfniß der Verwaltung erhöhen könne. Schon seit der Mitte unsers Jahrhunderts beginnt daher die Steuergesetzgebung, neben den bestehenden Steuern ein neues Gebiet derselben allmählich und gleichsam stückweise zu erobern. Dieses Gebiet konnte nun gar kein anderes sein als dasjenige, welches aus der Erkenntniß hervor-

ging, die wir oben bezeichnet haben, daß auch das beste System der directen und indirecten Steuern trotz aller Entwickelung unfähig bleibe, die Kluft zwischen dem finanziellen und wirthschaftlichen Einkommen auszufüllen. Man mußte daher eben nach der eigentlichen Einkommensteuer mit ihrem selbständigen Object, ihrer Quelle und ihrem Fuße suchen, und ihr die Lösung der Frage übertragen. Und hier scheiden sich — sagen wir vorderhand — die Nationen. England suchte jene eigentliche Einkommensteuer in dem Steuerfuße seiner directen Steuern, der Income tax, welche die Fähigkeit empfing, nicht blos dem Wechsel der Staatsbedürfnisse zu folgen, sondern auch die Verzehrungssteuer durch ihren Ertrag zu beseitigen; Preußen führte das Einkommensteuersystem ein, dem man dann durch Verzehrungssteuerklassen vergeblich die Fähigkeit geben wollte, die Verzehrungssteuer zu beseitigen. Es sind das wesentlich verschiedene Wege, aber ihr Ziel ist schließlich dasselbe. Jeder hat seine Vorzüge und Mängel, nur daß man beide nicht einfach für sich, sondern stets in ihrem Zusammenhange mit den bestehenden directen und indirecten Steuern betrachten muß. Wir kommen darauf zurück. Hier ist nichts fertig und abgeschlossen, weder theoretisch noch praktisch. Nur Eins müssen wir hier zum Schlusse hervorheben.

Das Gefühl nämlich, daß wir bei der Verschiedenheit der positiv geltenden Steuersysteme in den einzelnen Staaten Europas nicht eben blos vor einer verschiedenen Thatsache stehen, sondern daß man es hier mit einer großen und tiefgehenden Bewegung, ja geradezu mit einer neuen Epoche des Steuerwesens bei allen Culturvölkern zu thun habe, hat sich seit den letzten zwanzig Jahren zu einem ziemlich klaren Bewußtsein ausgebildet. Dasselbe erscheint nicht blos in einer beständig sich wiederholenden ziffermäßigen Vergleichung der Steuerlast nach den Köpfen der Bevölkerung und in dem Versuch, das gesammte Steuerwesen auf gewisse gemeinsame Kategorien zurückzuführen, sondern es hat auch in der leider sehr kurzen Epoche der internationalen Statistischen Congresse seinen prägnanten Ausdruck gefunden. Man darf wol sagen, daß für das erstere die Arbeiten Czörnig's, namentlich in seinem „Oesterreichischen Budget" (1862, 2 Bde.) und dann in dem kleinen trefflichen Werke „Darstellung der Einrichtungen über Budget, Staatsrechnung und Controle in Oesterreich, Preußen, Sachsen, Baiern, Würtemberg, Baden, Frankreich und Belgien" (1866), bahnbrechend gewesen sind. Ihm folgt eine ganze Reihe von Arbeiten, unter denen wir mit gutem Recht das Werk von Pfeiffer, das auf Selbständigkeit in Auffassung und Durchführung beruht und werthvolles Material liefert, besonders hervorheben. Allein gerade bei dieser Richtung mußte es sich zeigen, daß man mit den einfachen Kategorien und Ziffern nicht viel weiter komme, sondern daß die erste Voraussetzung jeder Vergleichung die genauere wissenschaftliche Bestimmung dessen sei, was man eigentlich unter den Ausdrücken der direc-

ten, indirecten und andern Steuerarten verstehe. So entstand auf Dieterici's Anregung der erste Versuch des Statistischen Congresses von Wien (1857), eine systematische Grundlage der Vergleichung aller europäischen Finanzen aufzustellen, auf deren Kategorien man dann die Ziffern der einzelnen Staaten zurückführen könne, ein Versuch, den dann Rieke in seiner werthvollen „Internationalen Statistik" (1876) weiter führte. Trotz der Großartigkeit der Auffassung und des verwendeten Fleißes aber kam das Ganze zu keinem endgültigen Abschluß (vgl. unsern ersten Band, S. 101, 102), da man sich über das System an sich hätte vollständig einigen und unabwendbar die historische Entwickelung hätte hineinziehen müssen. Das nun scheiterte hauptsächlich an dem Mangel einer festen Bestimmung eben über die Einkommensteuer, die sich den Kategorien der directen und indirecten Steuern nicht einfügen lassen wollte. Mit richtigem Gefühl griff daher wieder die Literatur die Sache bei diesem Punkte an, und es folgten jetzt mehrere Versuche, speciell die Vergleichung des Einkommensteuerwesens für Europa durchzuführen; namentlich K. Burkhardt (in Hirth's „Annalen", 1876 und 1877: „Die bestehenden Einkommensteuern"). Eine vergleichende Darstellung, deren Unterscheidung von allgemeiner und beschränkter Einkommensteuer den allein richtigen Weg bezeichnete, wenn auch nicht zu Ende führte, was freilich ohne ein selbständiges System nicht füglich thunlich war. Nicht von Bedeutung ist Ph. Westphal-Conn in seinen skizzenhaften „Steuersystemen und Staatseinnahmen sämmtlicher Staaten Europas" (1884); man kann sagen, daß allerlei statistische Computationen auf Grundlage der Kopfzahlen der einzelnen Staaten gewiß sehr interessant, aber wissenschaftlich werthlos sind. Faßt man aber alle diese Erscheinungen hier zusammen, so erscheint doch zuletzt ein ziemlich greifbares Endergebniß. Wenn man sich nämlich klar darüber ist, daß Rentensteuer, Selbstbekenntniß bei einzelnen Gewerbesteuern, Besoldungssteuer und ähnliche Kategorien überhaupt keine eigentlichen Einkommensteuern sind und sein können, obgleich man sie incorrect vielfach so nennt, sondern daß sie schon deshalb zu den directen Steuern gehören, weil sie alle einen gegen das wechselnde Bedürfniß der Regierung gleichgültigen, festen Steuerfuß haben, der ohne Budgetbewilligung an und für sich gesetzlich feststeht und erhoben wird wie Grundsteuer und Erwerbsteuer, so ergibt sich, daß der Unterschied des Steuersystems der einzelnen Staaten Europas in dem Grade und in der Besteuerungsform liegt, in denen dieselben neben ihrem directen und indirecten Steuersystem den Gedanken einer solchen selbständigen Einkommensteuer mit jährlich zu bewilligendem Steuerfuß verfolgt oder entwickelt haben. Und wir schließen das alles nicht blos mit der Behauptung, daß wir alle hier noch in dem Stadium des ersten Experiments stehen, und daß vor Ablauf von hundert Jahren kaum eine Aussicht da ist, daß ein solches Steuersystem mit dem vollen Bewußtsein der Function

und der Wechselwirkung der drei Hauptkategorien sich verwirklichen dürfte.

Geht man nun aber von dieser principiellen Auffassung zur praktischen, der Frage nach Wesen und Werth der bestehenden Steuersysteme über, so eröffnet sich uns hier der letzte Abschnitt des allgemeinen Theiles, die heutige Steuerpolitik.

Drittes Gebiet.

Steuerpolitik.

Begriff der Steuerpolitik und Elemente ihrer Geschichte.

Während nun im Steuersystem auf dem obigen Wege das Steuerwesen als ein großes, in machtvoller innerer Entwickelung begriffenes Ganzes sich vor uns aufrollt, erscheint die Steuerpolitik da, wo es sich um die einzelnen Steuern handelt. Das Steuersystem in seiner Entwickelung ist die Grundlage der Bewegung der höchsten Principien des Steuerwesens; die Steuerpolitik aber enthält stets die Anwendung jener Principien auf jeden gegebenen Zustand des positiven geltenden Steuerwesens. Das eine ist nie ganz ohne das andere zu denken; aber keins kann das andere erschöpfen und überflüssig machen.

Darum hat es, seitdem das Steuerwesen sich aus dem Finanzwesen der Staatenbildung selbständig herausgebildet hat, auch beständig eine Steuerpolitik gegeben, und diese Steuerpolitik hat von jeher wie alles andere den Charakter der verschiedenen Nationalitäten angenommen, und sich daher bis auf den heutigen Tag auch sehr verschieden gestaltet. Es ist wiederum von hohem Interesse, diesen Entwickelungsgang an den der neuen Staatenbildung seit dem 16. Jahrhundert anzuschließen. Denn derselbe gehört der Geschichte des gesammten Finanzwesens in Europa an, und es ist von nicht zu unterschätzendem Werthe, sich zum Bewußtsein zu bringen, wie die Arbeiten unserer Gegenwart auf diesem Gebiete sich an den Gang der Dinge in früherer Zeit anschließen. Man möge es uns verstatten, auch hier die Bedeutung dieses historischen — keineswegs blos des literarhistorischen oder gar bibliographischen — Gesichtspunktes für

alle Finanzwissenschaft zum Ausdruck zu bringen. Es würde dadurch vieles subjective Meinen verhindert und viel objective Tiefe gewonnen werden.

Blickt man zurück auf die Gesammtgeschichte des Finanzwesens, so sieht man allerdings sofort mit den Steuern selbst auch die erste Gestalt der Steuerpolitik entstehen. Es ist keine Frage mehr, daß es die deutsche Finanzliteratur des 17. Jahrhunderts ist, mit welcher dieselbe entsteht. Das leitende Princip dieser ersten Epoche war jedoch, wie es in den damaligen Verhältnissen des öffentlichen Rechts lag, noch nicht die Frage nach dem Wesen, sondern vor allem die Frage nach dem Rechte auf die einzelne Steuer gegenüber dem ständischen Recht als dem Verhältniß des Consensus Ordinum zum Rechte der neuen Steuerhoheit des Staats. Noch decken sich die Begriffe von jurisdictio und collecta, und die großen Steuerprincipien der necessitas und utilitas publica sind zwar aufgestellt, aber sie sind den einzelnen Steuern noch fremd. Nur Eins steht der deutschen Finanzwissenschaft des 17. Jahrhunderts bereits fest: es ist ihr unzweifelhaft, daß jede einzelne Steuer nach dem Einkommen bemessen werden solle. Wie nun der Sieg des königlichen Steuerwesens diesen Gedanken in den Hintergrund drängt, und die absolute Steuerhoheit des Staats über den Rest der ständischen Steuerrechte siegt, haben wir oben angedeutet. Damit entstand die zweite Aufgabe aller Steuerpolitik, durch die formale Ausbildung des Steuersystems so viel Steuereinnahme als möglich zu gewinnen und das höchste Erträgniß der Steuer zum leitenden Gedanken aller Steuerpolitik zu machen. Aus der rücksichtslosen Einseitigkeit dieses absoluten Steuerprincips entspringt dann die Steuernoth und die Verarmung von Volk und Staat; beide aber zwingen Finanzverwaltung und Finanzwissenschaft gleichmäßig, an das sich ausbildende System der einzelnen Steuern die große Forderung des 17. Jahrhunderts wieder anzulegen, und die Principien einerseits der Staatswissenschaft, andererseits der Nationalökonomie gegenüber der finanziellen Willkür zur Grundlage der neuen Steuerpolitik zu erheben. Damit beginnt die dritte Epoche der letztern, der auch wir angehören. Die Principien der Volkswirthschaft werden zu dem leitenden Gedanken der Steuerpolitik. Den Anstoß dazu

gab das System der Physiokraten, die erste und zugleich großartige Ausbildung derselben im einzelnen das Werk von Adam Smith. Während daneben die Entwickelung des Systems mit dem Gedanken der eigentlichen Einkommensteuer ihren eigenen Weg ging, und die Finanzverwaltung die Scheidung des directen von dem indirecten Steuersystem allmählich von selbst vollzog, beginnt die Finanzwissenschaft durch die Untersuchung der wirthschaftlichen Folgen jeder einzelnen Steuer für die wirthschaftliche Entwickelung der einzelnen Arten von Unternehmungen und Kapitalbildungen zu einer allmählich das ganze Steuersystem durchdringenden Einzelkritik aller Steuerarten vom Gesichtspunkte der neuen Nationalökonomie zu werden; die heutige „Steuerpolitik" entsteht. Sie erscheint zwar anfangs nur noch in einzelnen Nebenbemerkungen zu den Darstellungen der einzelnen positiven Steuern, dann aber löst sie sich selbständig von dem bestehenden System los, und geht ihren eigenen Weg. Dabei wird zuerst die Einkommensteuer zu einer selbständigen steuerpolitischen Frage, dann bildet sich eine zum Theil höchst gründliche steuerpolitische Behandlung für alle einzelnen Steuerarten selbständig aus, die sich auf alle Theile der directen und indirecten Steuer — Grundsteuer, Gewerbesteuer, Getränkesteuer, Zuckersteuer, Zollbesteuerung und anderes — mit eigener Literatur für jeden derselben ausdehnt, und endlich versucht die Steuerpolitik als Steuerreformliteratur die Gesammtheit des Steuerwesens der strengen volkswirthschaftlichen Kritik zu unterwerfen. Die parlamentarische Steuergesetzgebung verschafft allen diesen Behandlungen allmählich den Eingang in das öffentliche Bewußtsein, und so können wir sagen, daß sich in unserer Gegenwart die Lehre von der Steuerreform selbständig und selbstthätig neben die der Steuerwissenschaft gestellt hat. Es ist einer der größten Fortschritte unsers Jahrhunderts, daß damit das Verständniß und die Kritik nicht blos des Ganzen, sondern auch jeder einzelnen Steuer zum Gegenstand öffentlicher Untersuchungen und Ueberzeugungen zu werden beginnen!

Allerdings hat das nun zur Folge, daß damit, wie es schon von Adam Smith verstanden ward, die Steuerpolitik im ganzen sich in die jeder einzelnen Steuer auflöst; jede Steuerart hat jetzt ihre Steuerliteratur und ihre eigenen Steuerfragen. Aber

gerade deshalb sollte man sich, indem man doch zuletzt immer wieder zum Ganzen zurückkehren muß, für die Finanzwissenschaft die Frage gegenwärtig halten, ob in allen diesen Einzelsteuerpolitiken nicht gewisse für alle gültige Kategorien vorhanden sind, auf welche man jede Kritik zurückführen muß, um das zu beurtheilen, was das Einzelne auch hier für das Ganze leisten kann. Und diese eigentlich wissenschaftlichen Grundlagen aller Steuerpolitik ergeben sich nun, indem man die leitenden Gesichtspunkte derselben auf ihren eigenen Ausgangspunkt zurückführt, auf die Berechtigung, das Maß und die Besteuerungsart jeder Steuer in ihrem Verhältniß zur kapitalbildenden Kraft derjenigen, welche aus ihrem Einkommen die Steuern zahlen.

Der erste allgemein steuerpolitische Begriff ist in diesem Sinne die Höhe der Steuer, sowol im Ganzen als gegenüber dem Einzelnen; der zweite geht aus dem erstern alsdann von selbst hervor und enthält die Frage nach den Steuerreformen durch den Wechsel in der Steuergesetzgebung; der dritte endlich beruht auf der Erkenntniß, daß auch die letzte Vollendung der Steuergesetzgebung die volle Harmonie zwischen dem Steuerprincip und dem Steuerrecht niemals allein herstellen kann, sondern daß sich neben dem letztern ein Proceß ausbildet, der die endgültige Ausgleichung zwischen Einkommen und Besteuerung übernimmt, und den die Steuerpolitik die Ueberwälzung der Steuern nennt. Diese drei Kategorien müssen wir nun jede für sich betrachten.

Dabei dürfen wir denn den hier stets zuletzt entscheidenden Unterschied zwischen Steuerträger und Steuerzahler nie vergessen, wie es bei vielen Arbeiten namentlich der letzten beiden Kategorien nur zu sehr der Fall ist.

Was nun die Literatur der Steuerpolitik betrifft, so hat jedes Volk an derselben seinen specifischen Antheil. Die Deutschen des 17. Jahrhunderts brechen die Bahn; es werden gewiß bald Forschungen entstehen, die hier Besseres leisten werden als unsere kurze Anregung über die Steuerlehre Deutschlands im 17. Jahrhundert in Schanz' „Finanz-Archiv", I, 1. In Frankreich wird wol immer das, was der in der Finanzwissenschaft und speciell in der Steuerlehre fast vergessene Montesquieu über die großen Principien der Besteuerung

gesagt hat, als der Anfangspunkt aller Steuerpolitik anzusehen sein; und seine Sätze sind noch immer das Geistreichste, was die Steuerpolitik, allerdings von ihrer historischen Seite, kennt. Nur hat sich bei ihm die eigentliche Steuerpolitik der einzelnen Steuern von der ersten großen Anschauung der elementaren Entwickelung des Steuersystems noch nicht geschieden. Er stellt die Règle générale auf: „On peut lever des tributs plus forts à proportion de la liberté des sujets, et on est forcé de les modérer à mesure que la servitude augmente." (L. XIII, Ch. 12.) Es ist in diesem Sinne der erste, dem wir den Unterschied zwischen Abgabe und Steuer, tribut und impôt, verdanken. Er kennt schon den Unterschied zwischen directen und indirecten Steuern, die er in seiner Weise ausdrückt; er glaubt, daß die indirecte Steuer („droits sur les marchandises") am wenigsten gefühlt wird (Ch. 7); er bekämpft die Salzsteuer und die Stempelsteuer als irrationell (ib.); wie tief ist sein Gedanke, daß der „impôt par tête est plus naturel à la servitude" (Abgabe auf die unfreien Hintersassen ohne Rücksicht auf das Einkommen) „l'impôt sur les marchandises est plus naturel à la liberté" (Steuer in Verbindung mit Production und Consumtion als „impôt naturel du gouvernement modéré", ib., Ch. 14) und die Verbindung der Tribute mit der Eroberung (Ch. 16). Es ist der Geist der Geschichte der Steuern, der hier ein ewiges Denkmal gefunden.

Die Physiokraten mit ihrem ausschließlichen directen Steuersystem kommen dabei naturgemäß überhaupt nicht zur Beleuchtung der einzelnen Steuern; maßgebend für die Anschauung des erstern, sind sie einflußlos für die eigentliche Steuerpolitik. Als den eigentlichen Vater der specifischen Steuerpolitik wird man dagegen immer Adam Smith anerkennen. Wir werden ihm daher in jedem der folgenden Abschnitte begegnen; ihm gebührt der Ruhm, gerade das nationalökonomische Element bei jeder Steuer mit seiner gewohnten Schärfe bezeichnet zu haben; er hat den Weg bereitet, den dann die Mitte des 19. Jahrhunderts aufs neue betreten hat. Hier beginnt wieder die deutsche Literatur ihre Arbeit, und zwar vorwaltend mit dem Anschluß an die Herrschaft der verfassungsmäßigen Steuergesetzgebung in der zweiten Hälfte unsers Jahrhunderts. Ohne uns dabei auf irgendeine Kritik einzulassen, dürfen wir doch bemerken, daß der Mangel einer einheitlich systematischen Auffassung die Hauptsache, das Verhalten der Reform jeder einzelnen Steuer zu den dadurch unvermeidlichen andern Steuern, vielfach verloren gehen läßt. Man wird deshalb alle einschlagenden Arbeiten nie ohne großen Nutzen lesen, aber wol selten zu einem Gesammtergebniß gelangen. Der folgende besondere Theil unserer Darstellung wird soweit thunlich darauf im Einzelnen zurückkommen.

I. Die Höhe der Steuern.

Die finanzielle, die volkswirthschaftliche und die staatswirthschaftliche Höhe der Steuer.

Die erste Kategorie der Steuerpolitik, die Höhe der Steuer, empfängt ihre praktische Bedeutung allerdings durch die Thatsache, daß die Summe der Steuern, welche jährlich in Europa gezahlt werden, nicht blos im Verhältniß zur frühern Zeit bei weitem höher, sondern auch im beständigen Steigen begriffen ist. Den Grund dieser Thatsache haben wir schon früher bezeichnet. Allein um den Begriff derselben in der Steuerpolitik gebrauchen zu können, muß man denselben in seine Elemente auflösen. Und das geschieht nicht immer.

Wenn wir von dieser Höhe reden, so muß man zuerst die absolute Höhe als die Ziffer des Gesammtbetrags der Steuer, welche die Gesammtsumme aller Steuern ohne Rücksicht auf Steuerart und Einzelwirthschaft enthält, von der relativen scheiden, welche das Verhältniß der einzelnen Steuerbeträge zum Einkommen in der Einzelwirthschaft bedeutet, sodaß man von einer relativen Höhe des gesammten Steuerbetrags, und von einer relativen Höhe jeder einzelnen Steuer reden kann.

Was nun die absolute Höhe, die wir auch die finanzielle nennen können, betrifft, so empfängt sie erst ihren Werth, wenn man anfängt ihre Ziffer zu messen. Das geschieht, indem man sie am besten mit der Bevölkerungszahl dividirt, und so zu der Ziffer gelangt, welche demnach auf den Kopf der Bevölkerung entfällt. Werthlos aber wird diese Berechnung, wenn man sie nicht in Beziehung auf die volkswirthschaftliche oder relative Höhe zurückführen kann, da ich mit jener einfachen Thatsache eigentlich gar nichts weiß. Erst daraus bilden sich die steuerpolitischen Grundsätze über die Steuerhöhe.

Uebrigens muß man schon hier festhalten, daß auch die absolute Höhe der Steuer ein durchaus falsches Bild gibt, wenn man nicht die Steuern der Selbstverwaltung hinzurechnet. Da wir aber von diesen sehr wenig wissen, so ist die bisherige Statistik nur wenig geeignet, endgültige Resultate zu geben.

Die Grundsätze für die relative Höhe sind nun formell einfach. Im Sinne der Volkswirthschaft sagen wir demgemäß, daß die Steuern hoch sind, wenn sie von dem Einzeleinkommen einen großen, niedrig, wenn sie einen geringen Theil wegnehmen. Es gibt daher eigentlich weder eine hohe noch eine niedrige Steuer an sich; ein großer Steuerbetrag kann einen niedrigen Steuerbetrag enthalten, und umgekehrt, je nach dem Einkommen. Dasselbe gilt natürlich auch von der einzelnen Steuerart. Sie ist hoch oder niedrig, je nachdem das bestimmte Einkommen, welches sie trifft, groß oder gering ist, also ganz abgesehen von dem Werthe, den das Steuerobject an sich haben mag.

Damit löst sich die ganze Frage nach der Höhe der Steuer von ihrer statistischen Ziffer los, und ein neues Gebiet der Betrachtung beginnt. Es ist gegenüber den landläufigen statistischen Angaben von Werth, sich das wohl zu vergegenwärtigen.

Denn die Steuer wird nicht blos dem Staate einfach übergeben, sondern sie hat zugleich die Bestimmung, die wirthschaftlichen Bedingungen der Verwaltung zu bilden. Sie ist daher der Ersatz für den Werth der Leistungen dieser Verwaltung, und durch die Verwaltung erzeugt sie wieder ihre eigene Quelle, das Einkommen. Thut sie das, so wird zuletzt ihre Höhe nicht mehr allein durch ihr Verhältniß zu dem bereits vorhandenen, sondern ebenso wesentlich durch das Verhältniß zu dem künftigen Einkommen, das ist also durch die Productivität ihrer Verwendung bestimmt, sodaß Höhe der Steuer und Productivität ihrer Verwendung stets in Wechselwirkung stehen. Wir sagen demgemäß, daß die Productivität der Verwaltung das zweite Element der Höhe der Steuer sei; es kann eine Steuer sehr hoch sein, und dennoch einen viel größern wirthschaftlichen Werth haben als eine niedrige Steuer, und umgekehrt. Die Productivität der Steuer durch ihre Verwendung in der Verwaltung bestimmt daher das, was wir die staatswirthschaftliche Höhe der Steuern nennen würden.

Demnach sagen wir, daß die finanzielle Höhe der Steuer durch ihr Verhältniß zum finanziell berechneten Einkommen, die staatswirthschaftliche Höhe derselben aber durch die Productivität der Verwendung derselben in der Verwaltung gemessen und bedingt wird.

Es ist klar, wie innig gerade mit diesem Satze das eigentliche Wesen der staatswirthschaftlichen Gesetzgebung zusammenhängt. Geht man hier zurück auf das, was über das Staatswirthschaftsgesetz und seine Berathung in der Volksvertretung früher gesagt ward, so ergibt sich, daß Berathung und Beschluß über das Budget stets nur eine verhältnißmäßig geringe finanzielle, dagegen eine unschätzbare staatswirthschaftliche Bedeutung haben, und daher vor allem nicht so sehr ein Urtheil über das Steuerwesen, sondern vielmehr über Geist und Gang der Verwaltung des Staats enthalten.

Dennoch nimmt auch die productivste Steuer einen Theil des Einkommens, und zwar plötzlich und rücksichtslos. Sie kann daher die erste Bedingung alles wirthschaftlichen Fortschritts, die gegenwärtige Reproductivität, stören und damit die Entwickelung der ganzen Volkswirthschaft hemmen. Es folgt daraus die zweite große Regel für die Steuerhöhe, daß die Steuer auch bei aller künftigen Reproductivität zu hoch wird, wenn sie das gegenwärtige Einkommen so sehr belastet, daß der Fortschritt der Wirthschaft damit gestört erscheint. Die praktische Anwendung dieses Satzes ist aber mit Sicherheit zunächst bei den einzelnen Steuern zu verfolgen. Da nämlich die einzelne Steuerart stets auf einer bestimmten Art des Einkommens, das ist der Production, lastet, so ergibt sich, daß diese bestimmte Production so lange dauert und fortschreitet, als sie trotz der Steuer noch Kraft zur Kapitalbildung übrig behält, und abnimmt oder verschwindet, wenn das nicht mehr der Fall ist. Es folgt daraus, daß eine Steuer nie zu hoch ist, solange die durch sie belastete Production fortschreitet, daß sie aber, ganz gleichgültig gegen ihren Betrag, bedenklich wird, wenn die betreffende Production stillsteht, und entschieden zu hoch wird, wenn sie den Kapitalbildungsproceß und damit die ganze Existenz dieser Production gefährdet, und damit die letztere thatsächlich zurückschreitet.

Natürlich kann das nur von Fall zu Fall erwogen und erkannt werden; das Princip aber gilt für alle Fälle.

Diese Grundsätze sind nun einfach, solange es sich um die directen und indirecten Steuern handelt. Wenn aber die äußern Nothwendigkeiten eine solche Höhe des Staatsbedarfs erzeugen,

oder eine große Verwaltungsmaßregel eine so plötzliche und für lange Zeit berechnete Ausgabe fordert, daß diese Steuern das Einkommen in der Volkswirthschaft der einzelnen Wirthschaften und ihre Kapitalbildung ernstlich bedrohen, und der Staat daher die eigentliche Einkommensteuer zur Deckung herbeizieht, so wird man scheiden müssen. Während die Höhe der directen und indirecten Steuer sich durch das Verhältniß zur einzelnen Production und Consumtion bestimmt, wird die der Einkommensteuer, die auf allen gleichmäßig lastet, durch die allgemeinen Zustände der Volkswirthschaft bedingt. Sie wird zu hoch, wenn sie den Gesammtverkehr bedrückt, und diese Höhe erscheint dann stets in dem steigenden Zinsfuß der Kapitalien und des Credits, der die allgemeinen Quellen des Einkommens bedroht. Ist das der Fall, so ist die Grenze gegeben, auf welcher die Deckung des Staatsbedarfs überhaupt noch im Steuerwesen gesucht werden darf und wo die Finanzverwaltung den betreffenden Betrag durch den Staatscredit decken soll. Da aber gleichzeitig doch auch die Gegenwart von solchen Ereignissen getroffen wird oder Nutzen von ihnen hat, so soll die Steuer um den Betrag der Zinsen und der Amortisationsquote erhöht, und damit die Zukunft und die Gegenwart zur Deckung herangezogen werden. Das ist der Punkt, auf welchem die Steuerhöhe mit der Lehre vom Staatscredit zusammenhängt.

Stehen nun diese Sätze fest, so entsteht die Frage, in welcher Weise die Erhöhung oder die Herabsetzung der Steuer praktisch zu erfolgen hat. Und hier ist es, wo sich das weite Gebiet der eigentlichen Steuerreform eröffnet, deren allgemeine Grundsätze sich nun allerdings auf das engste an alles bisher Gesagte anschließen.

Es ist wol eigentlich ganz natürlich, daß die Frage nach Wesen und Inhalt der Steuerhöhe nur wenig Raum in der Behandlung der Finanzfragen einnimmt. Sie fällt vielmehr in der Theorie wie in der Praxis fast immer mit der Steuerreformfrage zusammen, die meistens nur den Gedanken ausdrückt, daß die Grundsätze der Volkswirthschaft stets die möglichst niedrige Steuer erstreben sollen. Erst die Lehre von der Verwaltung wird die allgemeine Auffassung der Wahrheit zugänglich machen können, daß die Höhe der Steuern stets nicht blos den Ausdruck des Volksreichthums, sondern vor allem den der Entwickelung der Staatswirthschaft bildet; und erst von diesem Stand-

punkt aus hat es seinen guten Sinn, wenn man sagt, daß die Höhe der rationellen Steuer stets im geraden, die Höhe der irrationellen Steuer dagegen stets im umgekehrten Verhältniß zur Gesittung der Völker steht. Die einzelnen Schriftsteller seit Adam Smith haben sich mit dieser ganzen Frage eigentlich gar nicht speciell beschäftigt. Nur das steht seit den Untersuchungen des letztern fest, daß die Höhe der Steuer stets in dem Preis der Producte zur Erscheinung gelangt, und daß man dabei immer nur die Frage nach dem Träger der Steuer von dem nach dem Steuerzahler zu scheiden habe. Die Feststellung dieser Unterscheidung ist namentlich der bedeutendste Gedanke in dem so reichhaltigen Kap. 2 des 5. Buches der „Wealth of nations"; merkwürdig nur, wie die ihm folgende deutsche Literatur denselben so gut als gar nicht in seiner Anwendung auf die Höhe der Steuer verfolgt hat. Nicht blos, daß die systematische Finanzlehre hier nicht weiter eingeht, sondern auch die kritische läßt ihn so sehr zur Seite, daß man von dem großen Vorgänger der nationalökonomischen Steuerpolitik gerade hier weder bei Pfeiffer, noch bei Hock, Maurus, Umpfenbach und auch bei Schäffle nicht einmal eine Erwähnung findet. Erst bei der Ueberwälzungsfrage hat man seiner wieder gedacht. Es ist eben die Scheidung der Begriffe von Steuerpolitik und Steuerreform, auf die hier alles ankommt.

II. Die Steuerreform.

Begriff.

Wenn es nämlich nicht bezweifelt werden kann, daß zuletzt alle Steuern erst durch das Einkommen möglich und berechtigt werden, so ist es klar, daß, wie dieses Einkommen in seiner Vertheilung und seinen Arten wechselt, auch die bestehende Steuerordnung in diesem Wechsel zunächst durch ihre eigene Natur hineingezogen wird. Den Ausdruck dafür bildet die jeder Steuergeschichte bekannte Thatsache, daß alle positive Steuerordnung aller Völker in beständigen Umgestaltungen begriffen ist. Diese Umgestaltung erscheint nun als eigentliche Steuerreform, wo dieselbe mit bestimmtem Bewußtsein durch die gesetzgebende Gewalt des Staats vollzogen wird. Und indem nun diese gesetzgebende Gewalt in der Form der Verfassung alle wirthschaftlichen Interessen und alle geistige Arbeit eines Volkes in sich aufnimmt und zur Geltung bringt, so wird die Bewegung aller Steuerreform um so lebhafter einerseits, und um so besser be-

gründet andererseits, je mehr die großen Vertretungskörper des Volks Steuern und Besteuerung zum Gegenstand ihrer Thätigkeit machen. Es ist daher eine vollkommen naturgemäße Erscheinung, daß gerade mit der Mitte unsers Jahrhunderts die Arbeit im Gebiete der Steuerreformen sich in einem Grade entwickelt hat wie nie zuvor. Wir aber stehen auf allen Punkten in der Mitte dieser Arbeiten.

Um so wichtiger ist es, sich über den letzten Inhalt der noch immer recht unbestimmten Begriffe von Steuerpolitik und Steuerreform gerade hier Rechenschaft abzulegen. Zu dem Ende muß man unterscheiden.

1) Einführung neuer Steuern.

Wir müssen uns zuerst unter dem Ausdruck der Steuerreform die Gesammtheit aller derjenigen Steuergesetzgebungen denken, die sich die Aufgabe stellen, das bestehende Steuersystem dadurch auszubilden, daß sie bisher nicht besteuerte selbständige Einkommenquellen mit einer selbständigen Steuer in Einheit und Fuß belegen wird, ohne daß dadurch die bestehenden Steuerarten modificirt werden. Dahin gehört z. B. die Einführung der Rentensteuer, der Besoldungssteuer, der Verkehrssteuer und anderes. Das Aufsuchen solcher unbesteuerter Steuerquellen ist allerdings ein wesentlicher Fortschritt, aber nur innerhalb des Steuersystems. Die Aufgabe, diese Quellen zu suchen und gesetzlich zu reformiren, ist dabei Sache der Finanzverwaltung und erscheint stets als Beantragung neuer eigener Steuergesetze. Mit gutem Recht wird man diese erste Steuerreform bei dem Aufstellen „neuer Steuern" beginnen lassen. Das Wesen einer neuen Steuer besteht mithin stets in der Besteuerung eines neuen Steuerobjects, und ihre Aufgabe erschöpft sich meistens darin, der Finanzverwaltung damit eine neue Einnahme zu verschaffen.

Dem gegenüber fordert nun der höhere, staatswirthschaftliche Gesichtspunkt, bei jeder neuen Steuer das Verhältniß derselben zu den bestehenden alten Steuern ins Auge zu fassen. Haben wir unsern Begriff der eigentlichen Einkommensteuer mit ihrer Aufgabe und ihrem jährlich zu bewilligenden Steuerfuß



gut auszudrücken vermocht, so können wir nunmehr auch das staatswirthschaftliche Princip dieser ersten Art der Steuerreform leicht formuliren. Solange nämlich jene eigentliche Einkommensteuer nicht besteht, wird jede Finanzverwaltung eine solche Einführung neuer Steuern nur als eine Deckung für die Regierungsausgaben betrachten und beantragen, sodaß solche neue Steuern in der That nur die Stelle der eigentlichen Einkommensteuer vertreten. Dabei aber werden dann Object, Einheit und Fuß der „neuen" Steuer stets nicht durch das Wesen der Steuerquelle, sondern durch die Höhe des Staatsbedarfs bestimmt und motivirt werden, und dadurch einen beständigen Kampf gegen die Finanzen erzeugen. Gelangt man indeß zu jener eigentlichen Einkommensteuer, so tritt die Frage einer Steuererhöhung durch die neue Steuer in den Hintergrund, da diese jetzt durch den Einkommensteuerfuß geboten wird, und die Staatswirthschaft muß jetzt fordern, daß die Motivirung einer neuen Steuer statt in der Erhöhung der Einnahme, vielmehr auf der Aufhebung oder der rationellen Beschränkung einer alten unvollkommenen oder falsch bemessenen beruhe. Alsdann wird der eigentliche Werth der neuen Steuer und mit ihr der Gesichtspunkt ihrer Beurtheilung in die des gesammten Steuersystems verlegt werden, und es wird die Steuerreform, welche neue Steuern bringt, stets zur Reform der bestehenden Steuern wenigstens in Einheit und Fuß werden müssen. Es ist klar, daß der bei weitem wichtigste Fall, in welchem dies zur Geltung kommen wird und muß, die Einführung einer Einkommensteuer gegen die Aufhebung der Verzehrungssteuer sein wird, anderer Fälle, wie der Aufhebung des Lottos, der Zeitungssteuer u. s. w. nicht zu gedenken. Gewiß ist, daß die Frage nach neuen Steuern schon jetzt in ganz Europa nicht mehr ohne die Einkommensteuerfrage zu Ende gedacht werden könne. Und ebendeshalb soll man die Reformen, insofern sie neue Steuern enthalten, von den folgenden Arten derselben wohl unterscheiden.

2) Die eigentlichen Reformen der bestehenden Steuern.

Die im engern oder eigentlichen Sinne sogenannten Steuerreformen sind nämlich diejenigen, welche sich an irgendeine

bereits bestehende Steuerart wenden, und entweder die Steuereinheit derselben, oder den Steuerfuß und die Bemessung, oder die Steuererhebung ändern.

Wirft man dabei einen Blick auf die reiche Reformliteratur, so wird man wol zugeben, daß diese drei doch so wesentlich verschiedenen Momente selten gehörig geschieden werden. Das aber wirkt für das objective Urtheil um so verwirrender, als hier das rein finanzielle und das volkswirthschaftliche Element einander stets durchkreuzen.

Hält man nun aber diese eigentliche Steuerreformfrage dem bestehenden Steuersystem und seinen einzelnen Theilen gegenüber, so ergibt sich, daß sich die erstere sofort in zwei Richtungen spaltet. Zuerst hat nämlich jede einzelne Steuer ihre eigene Steuerreformfrage, die sich auf die Richtigkeit in der Aufstellung ihrer eigenen Einheit, Bemessung und Erhebung bezieht. Jede einzelne Steuer hat daher ihr Reformgebiet, wie jede Reform ihre Geschichte hat. Beides nun gehört offenbar erst in den besondern Theil, der sich mit den einzelnen Steuern beschäftigt.

Dann aber ist jeder Wechsel der Steuer, mag derselbe auftreten wo und wie er will, ein bedeutsames Element für alle wirthschaftliche Bewegung, da jede Steuer in irgendeiner Weise auf die Productionskosten und damit die Einnahmen und Ausgaben aller Einzelnen von Einfluß ist. Und die in dem Wesen dieses Wechsels der Steuer an und für sich liegenden Momente bilden daher das, was wir die allgemeinen Principien für alle Steuerreform nennen.

Will man nun all die tausendfachen Erwägungen, die hier zur Geltung kommen, auf möglichst einfache Resultate reduciren, so muß man allerdings wieder die drei Grundlagen des Steuersystems, die directen, indirecten und Einkommensteuern, zum Grunde legen, da nach der Natur derselben jeder Wechsel in Einheit, Fuß und Erhebung bei jeder dieser drei Gruppen wesentlich verschiedene Voraussetzungen und Folgen hat, und doch keine derselben ohne Einfluß in jenen drei elementaren Kategorien bleibt oder bleiben kann.

Was zunächst die directen Steuern betrifft, so unterscheidet sich hier die Grundsteuer wesentlich von der Gruppe der Erwerbs- und der Verkehrssteuer, und fordert daher besondere Berücksich-

tigung. Denn erstlich kann der Grundbesitz sich der Besteuerung nicht entziehen, und zweitens hat der Grundbesitz in seiner Production selbst nur geringe Kraft, durch Vermehrung der letztern dem Wechsel der Steuer zu folgen. Daraus folgt die nächstliegende wirthschaftliche Bewegung der Grundsteuer und die ihres Wechsels. Da dieselbe nämlich ohne Rücksicht auf das wechselnde Einkommen auferlegt wird, so nimmt sie den Charakter einer unkündbaren Schuld des Unternehmens an, deren Betrag, zum Landeszinsfuße kapitalisirt, vom Verkehrswerthe des Steuerobjects abgezogen wird. Eine Erhöhung derselben ist daher factisch eine Belastung des letztern, ihre Verminderung ein Geschenk an den Besitzer; daher für diese Art der Steuern der Grundsatz entstanden ist: jede alte Steuer sei gut, jede neue sei schlecht. Daher ergibt sich denn für den Wechsel dieser Steuer die Consequenz, daß alle festen directen Steuern immer nur langsam und in kleinen, aber festen Beträgen geändert werden sollen. Da aber die festen directen Steuern stets als Belastung des Besitzes mit einer festen Schuld erscheinen und gefühlt werden, so folgt, daß jede Erhöhung von dem Besitzer des besteuerten Kapitals als eine durch die Kapitalisirung des Steuerbetrags genau berechenbare Schuld behandelt wird; diese Schuld nun stößt er ab, indem er durch Steigerung der Preise seiner Producte, die er gleichfalls kapitalisirt, den durch die Steuer verlorenen Werth wiederherzustellen trachtet. Jede Steigerung der directen Steuer hat daher, oft langsam, immer aber unausbleiblich, eine Steigerung der Boden- und gewerblichen Producte zur Folge, und diese Steigerung ist der Regel nach in der Nähe der großen Städte am empfindlichsten, weil hier das Bedürfniß ein tägliches und gewaltsames ist. Ist aber diese Steigerung einmal eingetreten, so wird sie schwer rückgängig. Dadurch nun aber steigt mit dem Preise der Producte der Arbeitslohn in den großen Städten oft sogar über das durch die Nahrungsmittel motivirte Maß, selbst da, wo keine Verzehrungssteuer besteht; wenn aber dies der Fall ist, so wird damit die Absatzfähigkeit der städtischen Industrie ernstlich gefährdet. Die Steigerung der directen Steuer ist daher stets eine bedenkliche Sache, da namentlich auch der Landmann außer der durch keine Maßregel zu vermeidenden Steigerung seiner Producte nur wenig Mittel besitzt,

sich gegen dieselbe zu vertheidigen. Man soll daher hier am allervorsichtigsten sein; immer empfiehlt es sich, lieber diese Steigerung der Selbstverwaltung zu überlassen und dieser die Leistungen der Verwaltung, für welche die Steuern gezahlt werden, zu übertragen, da der Besitzer dann auch das Gefühl hat, daß das was er zahlt, ihm durch seine eigene Verwaltung wieder zugute kommt. Darauf beruht das System der Zuschläge.

Soll aber dennoch in dieser Steuer eine Reform der Vertheilung eintreten, so ist es grundsätzlich richtig, nur im höchsten Nothfalle den Steuerfuß zu erhöhen, sondern die Erhöhung vermittels der Selbstvertheilung (Repartition) eintreten zu lassen, indem der Steuerbetrag der einzelnen Steuergemeinde erhöht und dann nach dem individuellen Einkommen der Steuerbürger von der Gemeinschaft derselben selbst vertheilt wird. Das ist zugleich der Punkt, auf welchem in dem System der Zuschläge die Harmonie zwischen Staats- und Selbstverwaltungssteuer hergestellt wird.

In Beziehung auf die indirecten Steuern muß man zunächst davon ausgehen, daß alle Verzehrungssteuern — Brot, Fleisch, Salz — um so verkehrter werden, je höher die directen Steuern sind. Denn beides wirkt zugleich auf den Arbeitslohn. Nur solange glänzende Verhältnisse der Arbeit vorliegen, werden diese Folgen erträglich. Bei jeder Stockung des gewerblichen Lebens dagegen wirkt die Vertheuerung der Nahrungsmittel durch diese Steuer, obwohl sie auch den Nichtarbeitenden trifft, zuerst als Verschlechterung, dann als Verringerung der Ernährung und damit des Kapitals der Arbeitskraft, damit als Herabsetzung des Werthes der Leistung, damit selbst bei gleichem Lohne — Gestehungspreis der Arbeit — als Entwerthung des Products. Dazu kommen die großen Kosten der Erhebung dieser Steuer, die zugleich direct als Verwaltungskosten, indirect als Belästigung des Verkehrs erscheinen. Kann man daher die Verzehrungssteuer nicht ganz beseitigen, so muß sie wenigstens auf ihr äußerstes Maß herabgesetzt und immer soviel als irgendthunlich durch eine Klassensteuer ersetzt werden. Es ist dabei gewiß, daß eine — unabweisbar gewordene — Steigerung einer Klassensteuer viel leichter getragen wird als die der Verzehrungssteuer. Allein gerade die Verzehrungsklassensteuer beweist die Verkehrt-

heit aller Verzehrungssteuer am klarsten, da ihre Erhebung trotz ihres scheinbar so geringen Steuerfußes nach allen bisherigen Erfahrungen so höchst ungenügende Ergebnisse zeigt. Nicht die Aenderung, sondern die Aufhebung aller Verzehrungssteuer ist daher auf diesem Gebiete die eigentliche Aufgabe der Steuerreform, die wiederum durch die Frage nach dem Ersatz für dieselbe zur Herstellung der eigentlichen Einkommensteuer, und damit mitten in das Steuersystem hinüberführt. So wird die „Reform" der Verzehrungssteuer zur Vorstufe für die Einführung der eigentlichen Einkommensteuer (oder Personal-Einkommensteuer, oder Personalsteuer — wie man denn will —) werden!

Anders dagegen verhält es sich mit dem großen und stets unbestimmten Gebiete der Genuß- und eigentlichen Aufwandsteuern. Hier wird man durch die Natur des Gegenstandes stets gezwungen werden, die Reformfrage der Steuereinheit von der der Steuererhebung zu scheiden, was nur bei den einzelnen Steuern erörtert werden kann. Das allgemeine Princip für Steuerfuß und Steuerbemessung ist jedoch zuletzt auch hier ein einfaches.

Als allgemeine Regel muß dabei gelten, daß jeder Wechsel im Steuerfuß ein geringer sein und so wenig als irgend möglich an den Steuereinheiten ändern soll. Es ist in vielen Fällen besser, eine unvollkommene Steuereinheit (in Gewicht, Raum- oder Längenmaß) bestehen zu lassen, als eine neue einzuführen, was auch da gilt, wo es sich noch um eigentliche Verzehrungssteuern handelt. Dabei liegt es in der Natur der Consumtion, daß große Erhöhungen des Steuerfußes stets viel mehr empfunden werden als große Herabsetzungen. Während endlich bei den directen Steuern eine rein temporäre Erhöhung oder Erniedrigung wohl begründet sein kann, soll bei den indirecten Steuern, wenigstens grundsätzlich, jeder plötzliche Wechsel ausgeschlossen bleiben. Jede indirecte Steuer muß als dauernde auftreten; die Erklärung, daß eine directe Steuer nur eine temporäre sei, nimmt ihr allerdings, wenn sie motivirt ist, stets viel von ihrem nachtheiligen Einflusse auf den Verkehrswerth der besteuerten Objecte. Bei den indirecten Steuern dagegen wird sie zur Grundlage der Speculation in der Production und ihren Preisen, die dann mit dem doch unvermeidlichen Wechsel der-

selben falsch wird, wenn der Producent den letztern nicht berechnen kann. Doch müssen hier Unterschiede je nach der Natur der indirecten Steuer gemacht werden; namentlich unterliegt der Zoll ganz andern Grundsätzen als z. B. Getränke und Taback; das Gesammtergebniß aber ist, daß innerhalb der obigen Grundsätze jede einzelne indirecte Steuer ihre eigene Steuerpolitik haben muß, während für die directen Steuern vielmehr die gemeinsamen Principien Geltung finden.

Ueber den Wechsel der Einkommensteuer haben wir nun weiter nichts zu sagen, als daß die jährliche Bewilligung ihres Steuerfußes den jährlichen Wechsel desselben zum Besteuerungsprincip macht, und daß es sich hier deshalb nur um die Grenze handelt, bis zu welcher dieselbe eine Steigerung zuläßt, um dann in die Benutzung des Staatscredits überzugehen. Wohl aber soll man schon hier den festen Grundsatz aufstellen, daß dieser Einkommensteuerfuß mindestens um den Betrag der jährlichen Zins- und Amortisationsbeträge steigen muß, die sich aus der Benutzung des Staatscredits ergeben.

Während die Behandlung der Steuerreformen für die einzelnen Steuern namentlich in der neuern Zeit eine sehr reiche Literatur erzeugt hat, hat man sich mit den allgemeinen Principien derselben wenig beschäftigt, und es ist viel Unklarheit dadurch entstanden, daß man, wenn man von den letztern sprach, eigentlich immer nur den Wechsel und die Reformen der Grundsteuer im Auge hatte, dann die Reformen der Fabrikationssteuer für die Genußartikel, wie namentlich bei Getränken und Zucker, für sich behandelte, und im Zollwesen weit mehr an die Principien des Schutzzolls und Freihandels als an die des Steuerzolls dachte; erst der Zoll auf Rohproducte wendet sich wieder der allgemeinen Frage zu. Allerdings trat mit dem Auftreten der rationellen Steuertheorie überhaupt erst der Zweifel ein, ob überhaupt ein Wechsel der Besteuerung richtig sei, welchem Canard in seinen „Principes d'économie politique" den ersten Ausdruck gegeben hat. Allein gleich anfangs ging diese Frage davon aus, daß man, statt an das Steuersystem als Ganzes zu denken, in der That nur an die Grundsteuer dachte, und noch dazu an die feste Grundsteuer und Rentensteuer. Indem man so anfangs die andern Steuern vergaß, bezog man alle Gründe, welche gegen den Wechsel der Grundsteuer sprechen, ohne genaueres Eingehen auf den Steuerwechsel überhaupt, und indem man jede alte Grundsteuer als eine Hypothek des Staats ansah, die wie jede andere Schuld im Kaufpreise des Gutes vom Käufer abgerechnet werde, jede neue Grundsteuer aber nicht als neue Steuer, son-

dern als eine zu verzinsende neue Realschuld betrachtete, gelangte man zu der unklaren Vorstellung, daß „das Leben die Steuern in alle seine Verhältnisse vollständig aufnehme" und deshalb die alte Steuer besser sei als die neue (Hoffmann, a. a. O., S. 60), was Canard zu dem bekannten Satze brachte: „Tout vieil impôt est bon et tout nouveau impôt est mauvais", oder wie Prittwitz sagt: „Man kann von jeder neuen Steuergesetzgebung sagen, daß sie mit einer Ungerechtigkeit verbunden sei", was freilich zur Consequenz haben würde, daß auch schon die erste Steuer, mithin die Steuer an und für sich, eine Ungerechtigkeit sein muß. Hätte man dabei auch an andere Steuern gedacht, z. B. an den Zoll oder die Stempelsteuer, so glauben wir, daß nicht leicht jemand die Kühnheit haben würde, zu sagen: Jeder alte Zoll und jeder alte Thorsteuersatz oder jede alte Stempelsteuer ist gut und jede neue ist schlecht. Sobald man sich daher von der Einseitigkeit des Zweifels und seiner Beziehung zur Grundsteuer Rechenschaft ablegt, so treten die obigen Regeln in ihr volles Recht auch theoretisch ein, während ihnen dasselbe praktisch keinen Augenblick lang jemals bestritten worden ist. Hätte Adam Smith seine im höchsten Grade beachtenswerthen Bemerkungen (Bd. V, Kap. 2) nur auch auf die Frage nach der durch seine Auffassungen doch so nahe gelegten Reform der einzelnen Steuern ausgedehnt! Immer aber bleibt er gerade hier fast unerschöpflich an geistvollen Gesichtspunkten.

Das neueste und bedeutendste Werk in diesem ganzen Gebiete, Schäffle's „Steuerpolitik", ist jedenfalls nicht blos sehr reich an einzelnen Bemerkungen, sondern liefert auch den Beweis dafür, daß man sich bei dem Gebrauche bis jetzt ziemlich unbestimmter Kategorien wie seiner directen und indirecten Steuern — unter die er unbegreiflicherweise nicht blos die Gebühren, sondern auch die Stempel rechnet und die Verkehrssteuer gar nicht aufnimmt — vor allen Dingen nach festen Begriffen umsehen muß. Zeigt er doch selber (S. 212 fg.), wie verschieden der Umfang der Bedeutung der directen Steuer ist, trotzdem die Einkommensteuer später wegfällt. Mit der „Ineinanderarbeitung" (?) von Subject- und Objectsteuern ist vielleicht eine an sich ganz richtige Empfindung bezeichnet; gehörte aber das „Steuersystem" als „Abgrenzung der Maßnahmen der Socialpolitik" ans Ende seiner Darstellung? (S. 621). Was über den Steuerwechsel speciell S. 194 gesagt wird, haben wir nicht verstanden. Hat er hier ganz Contingent und Repartition vergessen?

III. Die Ueberwälzung der Steuern und der Begriff der Steuerproduction.

Die Frage nach der Ueberwälzung der Steuern, welche in letzterer Zeit wieder in den Vordergrund geschoben ist, enthält

nun in der That mehr als eine einfache Kategorie der Steuerlehre. Sie bedeutet vielmehr den Punkt, auf welchem das ganze Steuerwesen aus System und Reformfrage der Steuern mitten ins praktische Leben hineintritt.

Unter der Ueberwälzung der Steuer versteht man der Regel nach den Proceß, vermöge dessen der Verkäufer den Steuerbetrag, den er als Besteuerung seines Einkommens aus seiner Production zu zahlen hat, in die Verkaufspreissumme rechnet, und somit diese Steuer zwar als Steuersubject auslegt, sich aber dieselbe von dem Käufer wieder bezahlen läßt, sodaß der Käufer dadurch zum wirklichen Steuerträger wird. Da nun der Betrag der Steuer, der auf dem einzelnen Object ruht, nur in einzelnen Fällen ziffermäßig ausgerechnet werden kann, so hat man auch wol zwischen überwälzbaren und nicht überwälzbaren Steuern — z. B. Zoll und Einkommensteuer — unterschieden, und darauf allerlei Consequenzen gebaut.

Nun ist es auf den ersten Blick klar, daß dieser Begriff und diese Unterscheidung nicht einfache Dinge sind, sondern zwei sehr wesentlich verschiedene Seiten enthalten. Daß dem so sei, hat man vom Anfange aller Ueberwälzungslehre an ganz richtig gefühlt, und man kann unbedenklich sagen, daß in der Hauptsache eigentlich nur Eine Auffassung existirt, obwol sich in derselben dadurch eine Menge von kathederhaften Unklarheiten ergeben hat, daß man jene beiden Seiten der Sache nicht gehörig unterschied. Wir meinen nun, daß es ebendeshalb von Bedeutung ist, Natur und Function dieses doppelten Inhalts der Ueberwälzung festzustellen.

1) Die eigentliche finanzielle Ueberwälzung der Steuer.

Jede Ueberwälzung enthält nämlich zuerst den Proceß, durch welchen der Verkäufer eines Products die auf diesem Product lastenden Steuern entweder ziffermäßig genau oder annähernd in den Verkaufspreis hineinrechnet, und dadurch für die von ihm gezahlte Steuer den Käufer zum Träger derselben macht, während der Käufer durch Herabdrückung des Preises wieder den Verkäufer ganz oder theilweise zum Steuerträger zu machen trachtet. Ich kann daher bei jeder Ueberwälzung zunächst bei

diesen beiden Parteien stehen bleiben, und um die weitern Consequenzen jenes Processes mich nicht kümmern. Alsdann ist diese Ueberwälzung einfach ein Kampf zweier Sonderinteressen miteinander, welcher innerhalb des einzelnen Verkehrsactes zu Ende geht. Ich kann dabei statt einzelner Interessenten auch einzelne Interessengruppen setzen, und hier ist die Verallgemeinerung jenes Kampfes einerseits am faßbarsten zwischen dem Besitzer von Grund und Boden und dem Pachter (Farmer) desselben, wobei der erstere, der stets gesetzlich der Steuerzahler ist, den zweiten zum Steuerträger zu machen strebt, indem er den Pachtpreis so weit erhöht, daß nach Abzug der Grundsteuer der letztere noch ausreicht, die Grundrente dem Besitzer unverkürzt zu erhalten; andererseits erscheint derselbe in dem gewerblichen Leben dadurch, daß der Unternehmer den Erwerbsteuerbetrag von dem Arbeiter wieder einzubringen sucht, indem er den Arbeitslohn so weit herabsetzt, daß damit die Erwerbsteuer aller Art gedeckt und sein Unternehmergewinn unverkürzt erhalten werden könne. Alle daran sich knüpfenden Fragen sind nun natürlich von hoher Wichtigkeit, und so wie man daher überhaupt über das Verhältniß der Steuer zur Einnahme der Producenten nachzudenken begann, war es natürlich, daß man zu der Untersuchung gelangte, bis wie weit eine solche Ueberwälzung der Steuer von dem Ergebniß des Reinertrags auf die Einnahme des Arbeiters überhaupt möglich sei. Allein schließlich blieb diese Frage doch auf den einseitigen Kampf dieser zwei Factoren, Kapital und Arbeit, um die Ueberwälzung beschränkt, und es handelte sich dabei nur noch darum, ob und wie weit das Kapital als Steuerzahler die Arbeit zum Steuerträger machen könne. Das war der Standpunkt, der zuerst mit tiefem Scharfsinn von Adam Smith aufgestellt und durchgeführt ward, und den seine Nachfolger auf den einzelnen Productionsgebieten weiter ausführten. Es war der vorwiegend finanzielle Gesichtspunkt, der Gesichtspunkt der eigentlichen, rechnungsmäßigen Ueberwälzungsfrage. Derselbe bildet, wenn man will, den wesentlichen Inhalt der ersten Epoche oder Phase in diesem Theil der Steuerlehre.

Dieser ganze Standpunkt ging aber doch nicht über die Folgen jenes Kampfes für die beiden kämpfenden Parteien, den

Verkäufer, gleichviel ob bei Hergabe des Benutzungsrechts von Grund und Boden oder bei Hergabe der gewerblichen Arbeitskraft an den Unternehmer, und den Käufer, sei es den Pächter oder den Consumenten, hinaus. Was dann weiter geschehe, nachdem eine solche eigentliche Ueberwälzung ganz oder zum Theil vollzogen sei, das fragte diese erste Epoche noch nicht. Und doch war es klar, daß wenn der Käufer wirklich in seinen Kaufpreis die auf seinem Besitze oder seiner gewerblichen Production lastende Steuer übernommen, und sich damit gegenüber dem Staate zum Steuerträger gemacht hatte, er auch seinerseits wieder als Verkäufer gegenüber einem dritten, dieser wieder gegenüber einem vierten mit demselben Streben auftreten werde, die im ersten Kaufpreis von ihm getragene Steuer den dritten und vierten im zweiten oder dritten Verkaufspreis tragen zu lassen. Geschah nun das, so ward dadurch allerdings der erste Verkäufer der eigentliche Steuerzahler, aber der zweite machte den dritten, dieser den vierten und so fort zum Steuerträger. Hier mußte es daher klar werden, daß jene finanzielle Ueberwälzung zwischen den einzelnen Parteien überhaupt niemals zu einem Abschluß gelangen könne. Das, was man bis dahin „Ueberwälzung" genannt, gestaltete sich um; aus einem einmaligen Acte ward es geradezu ein unendlicher Proceß in der ganzen Volkswirthschaft, vor dem man denn doch die Augen nicht verschließen konnte, und bei welchem der alte individuelle Manchesterstandpunkt von Adam Smith und seinen einseitigen Nachfolgern zwar den Anfang, nicht aber das Ende zu finden vermochte. Es leuchtete ein, daß man vom Begriffe der einmaligen Ueberwälzung die Ueberwälzung als Ganzes nicht mehr zu beherrschen vermochte. Es mußte ein ganz anderes höher liegendes Princip auftreten, um den Inhalt und die Bedeutung dieser ganzen Bewegung klar zu machen.

Dieses Princip war an sich einfach. Man begann gegenüber Adam Smith und seiner Schule zu erkennen, daß die Steuer nicht blos einen Theil des Reineinkommens oder des Ueberschusses — wie man über den einfachen Unterschied dieser beiden Worte, welche dieselbe Sache in zwei Formen zum Ausdruck bringen, Scholastik hat treiben können, ist uns unverständlich geblieben — wegnehme, sondern daß diese Steuer als Zah-

lung der Leistung der Gesammtheit für jede Art der Production damit einen Theil der Productionskosten des Steuerzahlenden bilde, und daß daher die Steuern, welche der Producent zahlt, zunächst mit oder ohne jene Ueberwälzung genau denselben Gesetzen unterworfen sind wie jeder andere Theil dieser Productionskosten. Zunächst und am greifbarsten war dabei die Nothwendigkeit für jeden, der irgendetwas in den Verkehr bringt, diese von ihm gezahlten oder getragenen Steuern dem Verkaufspreise einzurechnen, so gut wie jede andere Ausgabe für die Production. Das muß dann aber nicht blos der erste Verkäufer für sein Product thun, sondern das muß auch der zweite, dritte und so fort ins Unendliche. In der That, sind einmal die Steuern nicht blos eine einfache Abgabe, sondern sind sie, was noch niemand bestritten hat, ein wesentlicher Theil der Gestehungskosten jeder Production, so ist es an und für sich undenkbar, daß sie nicht wie jede Art der Gestehungskosten in den Verkehrswerth jedes Products hineingerechnet werden sollten. Wer etwas kauft, zahlt alle Steuern, welche der Verkäufer hat leisten müssen, um das Verkaufsobject produciren zu können, und es ist ganz unmöglich, daß der Producent und Verkäufer die Summe seiner Steuern in irgendeiner Weise auf seine Producte nicht vertheilen und sich dieselben vom Käufer nicht ersetzen lassen sollte. Der Landmann berechnet seine Grundsteuer, der Gewerksmann seine Gewerbesteuer nebst der Häusersteuer, der Arbeiter die Verzehrungssteuer, der Verkehrsmann den Zoll und den Stempel, der Rentier die Rentensteuer, und schlägt sie zu dem Preise seines Verkaufsobjects. Jeder Einzelne zahlt daher im Kaufobject die Steuern, welche dasselbe dem andern kostete, und insofern der Verkäufer ursprünglich selbst Käufer war und daher die Steuern des frühern Verkäufers schon gezahlt hat, auch die Steuern dieses erstern Verkäufers, in den meisten Fällen ohne zu ahnen, wie groß dieselben sein mögen; nur bei einzelnen Steuern, namentlich bei Zoll und Verkehrssteuer, kann er den Betrag der Steuer ziffermäßig berechnen und daher auch letztern in den Verkaufspreis genau bei jeder Consumeinheit einrechnen. Geht man aber jetzt einen Schritt weiter, so zeigt sich ein eigenthümlicher Kreislauf in der wirklichen Vertheilung der Steuer. Denn es ist kein Zweifel,

daß der Verkäufer einer verzollten Waare neben dem Zoll auch seine Gewerbe- und Verzehrungssteuer ebenso gewiß in den Verkaufspreis hineinrechnet als den Zoll; ebenso gewiß rechnet er auch seine Miethe und den Arbeitslohn seiner Leute hinein; in der Miethe ist aber die Haussteuer seines Hausherrn, im Arbeitslohne die Verzehrungssteuer seiner Leute enthalten. Wird nun der Hausherr Käufer bei dem Kaufmann, so empfängt er die Haussteuer von dem letztern in der Miethe und zahlt sie ihm bei dem Kaufe seiner Waaren in dem Preise derselben zurück; kauft der Landmann, so hat derselbe in seinem Korn den Betrag der Grundsteuer berechnet, den ihm der Arbeiter in dem Preise des täglichen Brots zurückzahlt, während der letztere diesen Betrag vom Gewerbtreibenden in dem Lohn zurückempfängt, und derselbe Gewerbtreibende, bei dem der Landmann sich den Rock kauft den er trägt, muß in dem Preise dieses Rocks denselben Steuerbetrag, den er beim Verkaufe des Korns sich berechnete und herausgeben ließ, dem Gewerbsmann zurückgeben. Das Bild läßt sich ins Unendliche fortspinnen. Das große Resultat aber ist, daß jede Steuer von jedem auf jeden überwälzt wird, indem jeder die Steuern, die er zahlt, nur für den andern, der sein Product braucht, auslegt, um sie ihm in irgendeiner Weise aufzurechnen, gerade so gewiß, so regelmäßig und so organisch nothwendig, wie er das bei dem Zins seiner Kapitalien und dem Arbeitslohne thut. Sowie man aber das nicht mehr leugnen kann, kann auch jene einfache, fast mechanische „Ueberwälzung" nicht mehr genügen; bei ihr weiß ich zwar, wer die Steuer zuerst in den einzelnen Verkehrsacten zahlt und wer sie trägt; wenn aber jetzt im Gesammtverkehr ein jeder zum Käufer und Verkäufer für alle Consumeinheiten wird, und in jeder Einnahme und Ausgabe daher ein Bruchtheil der Steuer enthalten ist, wer zahlt und wer trägt dann eigentlich zuletzt die Steuern, die allenthalben vorhanden sind, und bei welchem jeder Steuerzahler den andern zum Steuerträger machen will, und machen muß?

Offenbar, die letzte Antwort auf diese Frage kann überhaupt nicht mehr vom Standpunkt der einfachen Ueberwälzung mit Zahlen und Tragen der finanziellen Besteuerung entschieden werden. Hier muß das Wesen der Steuer im höhern Sinne des

Wortes die Wirkung der Besteuerung in Production und Verkehr erklären. Und dieses Wesen der Steuer hat unser Jahrhundert zu erkennen gewußt. Mit ihr begründet sich der zweite höhere Standpunkt für diese ganze Frage. Wir bezeichnen ihn als den der Steuerproduction.

2) Die Production der Steuern.

Alle Lehre von der Production der Steuern geht davon aus, daß die Steuer die Leistungen der Verwaltung für die Production des Steuerobjects zahlt; sie ist daher nichts anderes als ein Theil der Gestehungskosten des letztern, wie Zins und Arbeitslohn. Nun ist es die Aufgabe der Production, ein Product zu liefern, dessen Werth mindestens gleich ist dem der Kosten der Production, also gleich dem Werth und Preis des Stoffs, der Zinsen, des Arbeitslohns und der Steuern, welche auf das Object fallen; oder: der Producent muß in dem Werthe seines Erzeugnisses den Werth der auf demselben lastenden Steuer produciren, wie den Betrag von Zins und Arbeitslohn, um bei dem Verkaufe des Products einen Erwerb zu machen. Hat das Product diesen Werth nicht, so bleibt es entweder unverkäuflich oder es muß mit Verlust verkauft werden; dabei sind die Steuern nichts Besonderes, sondern sie sind absolut identisch mit Zins und Lohn, und werden wie die letztern einfach erworben, indem der erzeugte Werth unter den Productionskosten steht; oder, der Producent muß ebenso gut den Zins und den Lohn im Werthe seines Products produciren wie die Steuer, wenn er einen Verdienst machen will. Damit tritt an die Stelle der unklaren Ueberwälzung der Steuern der klare Begriff der Production derselben. Ein jeder muß in seinen Erzeugnissen, mögen sie Namen haben welche sie wollen, aus dem Stoffe durch seine Arbeit einen Mehrwerth produciren, der gleich ist dem Zins, dem Lohne und der Steuer, die er selbst zahlt. Daraus nun folgt der Satz, der den Anfangs- und Schlußpunkt der Steuerpolitik überhaupt bildet. Die Gesammtsumme aller Steuern muß alljährlich als Mehrwerth der Production von dem Volke wirklich producirt werden, oder, der Werth aller Production der Volkswirthschaft muß jährlich außer seinen sonstigen

Gestehungskosten um so viel größer sein, als die Steuer beträgt, während der Werth der Verwendung der Steuer — der Verwaltung — wieder gleich sein muß dem Betrage, den die Einzelnen als Steuer für die Leistungen dieser Verwaltung gezahlt haben. Das ist der an sich einfache Begriff der Steuerproduction, ohne den das Steuerwesen wirthschaftlich unerklärlich bliebe, wenn man sich die Frage beantworten wollte, woher denn jährlich die Tausende von Millionen zuletzt kommen sollen, welche die Völker als Steuern zahlen. Die praktische Ausführung dieses Gedankens aber besteht darin, daß jeder Käufer den Preis zahlt, in welchem die Steuer des Verkäufers enthalten ist, weil ihm das Product für seine eigene Production so viel werth ist; wäre es das nicht, er würde es ja nicht kaufen; kauft er es aber, so hat damit der Verkäufer seine Steuer zurückbekommen, und die sogenannte Ueberwälzung ist dann nichts anderes als die Rückzahlung dieses producirten Steuerwerthes des Objects durch den, für den dasselbe diesen Werth hat. Jeder Besteuerte ist daher beständig damit beschäftigt, zu berechnen, ob er durch seine Arbeit einen Werth produciren kann gleich dem der Gestehungskosten plus der Steuer, und jeder Kauf ist, als Rückerstattung dieser Steuer des Producenten, ein Beweis, daß er eben dies für erreicht hält.

Rechnet also der Grundbesitzer die Grundsteuer in die Pacht, so muß die Nutzkraft des Besitzes fähig sein, neben der Arbeit des Pachters auch die Grundsteuer zu tragen; verkauft der Pächter sein Korn, so muß das Korn dem Verzehrer so viel werth sein, um die auf demselben ruhende Grundsteuer zu erstatten; will der Fabrikant sein Product verkaufen, so muß der Werth der Productionseinheit gleich sein dem Preise des Stoffes, der Arbeit und der Steuer, die er zu zahlen hat; verwerthet der Arbeiter seine Arbeitskraft, so muß der Arbeitswerth gleich sein dem Preise der Erhaltungskosten der erstern, in welchem die Steuer auf die Production der Consumeinheiten enthalten sein muß; jeder muß somit in seiner Weise die Steuer wieder produciren, deren Tragung ihm der andere durch den Verkehr auferlegt; kann er es nicht, so geht er eben an der Steuer so gut zu Grunde wie dadurch, daß er Zins und Lohn nicht in dem Werthe seiner Productionseinheiten zu produciren verstanden hat. Hier

scheint wirklich recht wenig mehr unklar zu sein. Und in der That ist es das privatwirthschaftliche Wesen der Steuer, auf dem diese Sätze beruhen. Denn die Steuer enthält in Wahrheit nur die Rückerstattung des Werthes, den die Leistung der Gesammtheit in der Verwaltung für das Steuerobject hat; die Production der Steuer entsteht mithin nur durch den Gebrauch dieses Werthes, und die Gemeinschaft hat das Recht, diesen Gebrauchswerth als Steuer zurückzufordern. So verschmelzen in der Steuerproduction wieder die Einzel- und die Staatswirthschaft; und gerade diese Verschmelzung ist der lebendige Keim der höchsten Entwickelung der letztern.

So bildet sich fast von selbst aus der mechanischen Vorstellung von der finanziellen Steuerüberwälzung die staatswirthschaftliche der Steuerproduction. Es ist das zweite höhere Stadium dieser ganzen Frage, und seine Bedeutung gegenüber dem Steuersystem und den Steuerreformen, ja auch gegenüber der Idee der Einkommensteuer liegt darin, daß gar kein Steuersystem das absolut richtige Verhältniß zwischen Steuer und Einkommen herstellen kann. Jede Besteuerung langt bei einem Punkte an, auf welchem die Staatsgewalt nicht mehr ausreicht, um ihre Vertheilung zu einer absolut gerechten zu machen. Auf diesem Punkte aber tritt dann der gewaltige Factor ein, ohne den man weder das Gesammtleben der Welt noch auch die einzelne Steuerfrage sich denken kann oder soll. Das ist die selbstschaffende Kraft der Individualität, welche die Fragen löst, die der Staat unbeantwortet läßt. Die alte Lehre von der Steuerüberwälzung zeigt uns diese Individualität im Kampfe der Einzelinteressen um das Tragen des Steuerbetrags, die Lehre von der Steuerproduction dagegen stellt dieselbe mit ihrer vollen Kraft der Thatsache der gesetzlichen Steuerordnung gegenüber, und hier ist der Punkt, wo dieselbe aus einem abstracten Begriff zu einem unabweisbaren organischen Element in der Vertheilung der Steuern wird. Nur in ihr liegt der nie ruhende, sich selbst erzeugende Proceß, durch welchen die unvermeidliche Ungerechtigkeit, welche jede Steuerordnung gegen jedes Individuum begeht, durch die wirthschaftliche Energie des letztern wieder ausgeglichen wird. Und wenn die Steuerlehre sich auch niemals auf diese ausgleichende Kraft der Individualität verlassen

darf, so darf sie ihrer ebensowenig je vergessen. Eine jede Steuerpolitik, welche mit mechanischen Regeln allein ihr Ziel erreichen will, ohne dieser Kraft der Individualität zu gedenken, wird nie dem wirklichen Leben der Staatswirthschaft genügen; denn sie wird alsdann nicht sehen, daß alle Unzufriedenheit, auch im Steuerwesen, erst da beginnt ernst zu werden, wo das starre objective Gesetz der lebendigen Kraft der Persönlichkeit die Fähigkeit beschränkt, durch sich das Gerechte da herzustellen, wo der Staat es umsonst zu einer formal endgültigen Gestalt zu bringen versucht.

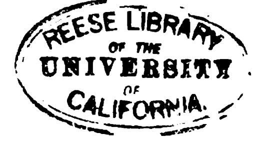
So wird der Begriff der Steuerproduction zur Grundlage der Kategorien und Forderungen der Gewerbe- und Handelsfreiheit, und es ist umsonst, zu leugnen, daß jede sogenannte „Ueberwälzungslehre" weder praktisch noch theoretisch zu irgendeinem Abschluß gelangen kann, solange sie nicht bei jenen beiden großen Principien anlangt, welche die eigentliche Bedeutung des Gedankens der Steuerproduction enthalten und abschließen.

Ohne uns hier auf Einzelkritiken einzulassen, dürfen wir unbedenklich sagen, daß die beiden Grundauffassungen von der finanziellen Ueberwälzung und der staatswirthschaftlichen Steuerproduction eigentlich beständig vorhanden sind und in ihrer Weise gewirkt haben. Nur haben Adam Smith und seine Schule den Schwerpunkt in die Ueberwälzungen blos innerhalb der einzelnen großen volkswirthschaftlichen Interessen verfolgt, während erst die neuere Zeit, wenn auch langsam, zu der Erkenntniß gelangte, daß dieser mechanische Proceß der Ueberwälzung eine viel allgemeinere Bedeutung habe. Es ist dabei ja ganz richtig, daß wir die letztere zuerst als das Princip der „Steuerproduction" zu formuliren versucht haben; die Sache selbst aber war in der Vorstellung der bedeutendsten Vertreter der Finanzwissenschaft schon lange vorher da, nur faßte man dieselbe beinahe ausschließlich als eine eigene „Vertheilung der Steuer" (diffusion de l'impôt, Thiers) auf in dem richtigen Gefühle, daß dieselbe einen zweiten Vertheilungsproceß der Steuer neben dem rein finanziellen enthalte. War es dabei so nöthig, sich über diese neue Formulirung so sehr zu echauffiren, wie J. Kaizl es gegen uns in seiner einigermaßen confusen „Lehre von der Ueberwälzung der Steuern" (1882) gethan? Hätte es sich nicht empfohlen, statt dessen zuerst doch einmal zu untersuchen, wie denn diese Production der Steuern überhaupt verstanden ist, und zu dem Ende zweitens die Thatsache zu constatiren, die ihm gleichfalls entgangen ist, daß in den beiden „Phasen" der Ueberwälzungslehre

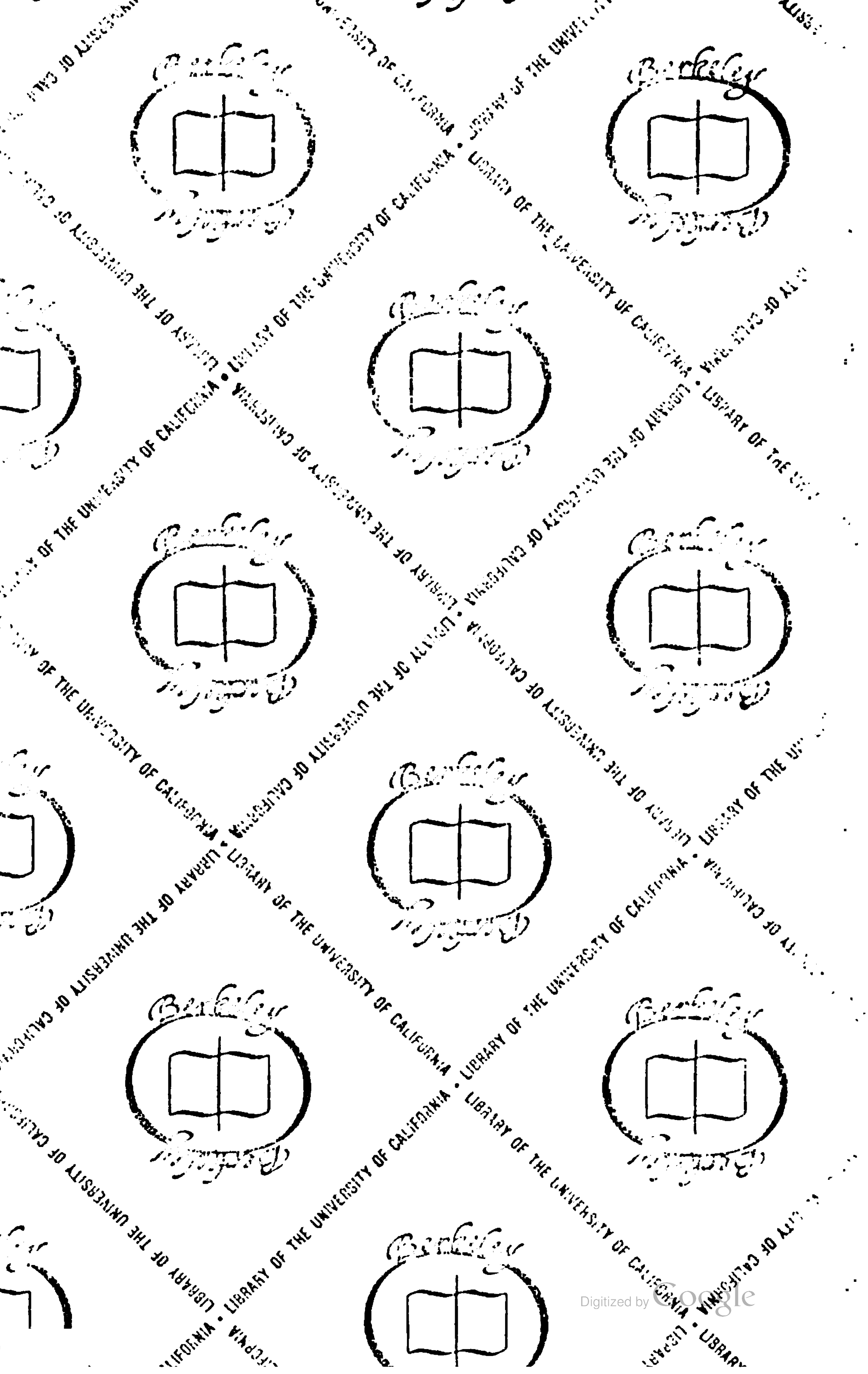
die er aufstellt, soviel wir sehen, niemand sich die Frage stellt, wer denn eigentlich zuletzt bei allen „Wälzungen", den Ueber-, Ab-, Rück-, Weiter-, bewußten, unbewußten und andern Wälzungen schließlich die Steuer wirklich trägt? Uns will es scheinen, als käme es neben jenen prächtigen Kathederfragen gerade darauf in der wirklichen Finanzwissenschaft an, und daß man daher, ehe man abspricht, denn doch sich klar sein muß, was die Production der Steuer neben der Ueberwälzung und ihren confusen Kategorien eigentlich sagen will. Wir glauben durchaus nicht, daß mit Kaizl die „Ueberwälzung in der Steuertheorie ihre hohe Bedeutung verliert" (S. 61), wohl aber, daß man sich gewöhnen muß, die alte Begriffsverwirrung, die in dem unklaren Gebrauch dieses Wortes bisher gelegen hat, durch bestimmte Auffassungen zu ersetzen. Nur muß man die letztern allerdings besitzen, und nicht mit Kaizl das eine mal sagen, daß man der Auffassung Rau's „sehr nahe stehe", der noch unfertig die Steuerproduction als „Ueberwälzung einer Steuer bezeichnet, wenn diejenigen, welche sie an den Staat entrichteten (also die Steuerzahler) sich von andern ganz oder theilweise eine Entschädigung verschaffen, indem sie eine Veränderung" (er meint Steigerung) „im Preise einer Waare oder Art von Leistung bewirken", was natürlich doch nur dann geschehen kann, wenn diese Aenderung dem Werthe oder Preise entspricht, den der Verkäufer durch die Production der Waare oder die Art von Leistung selbst hervorgebracht hat — und dann wieder die „Ausscheidung der Steuer aus den Productionskosten mit der Abwälzbarkeit auf das vollkommenste vereinbar" erklären, was nur dadurch verständlich werden kann, daß der Verfasser „die indirecte Steuer überhaupt keine Einkommensteuer" nennt (was heißt das?) und dann hinzufügt, daß er von der indirecten Steuer „nur nach ihrer ersten Auflage" (er meint Zahlung) „von der noch auf dem vorschießenden (?) Wirthschafter lastenden indirecten Steuer" redet (S. 119). Freilich ist dann die Sache leicht gemacht, denn die Bedeutung der indirecten Steuer, unter welcher er hier offenbar die Verzehrungssteuer meint, fängt gerade da an, wo der Arbeiter durch seine Arbeitsproduction so viel Werth für den Wirthschafter erzeugen soll, daß derselbe jenen „Vorschuß" dadurch von dem Arbeiter zurückerhält. Uebrigens ist, wenn man einzelne Aeußerungen wie die von Parieu, Leroy-Beaulieu und andern nicht zu systematischen Theorien aufbauschen will, der Gang der Literatur ziemlich einfach. Der Standpunkt und Inhalt der eigentlichen Ueberwälzung gehört Adam Smith. Sein höchstes Princip dabei ist, daß „jede Steuer auf die nothwendigen Lebensbedürfnisse genau wirkt wie die Steuer auf den Arbeitslohn"; daß das durch die Erfahrungen mit den untersten Klassen der Verzehrungsklassensteuer widerlegt ist, konnte er nicht wissen. Er zeigt dann wieder, daß „die Abgaben von Bier, Wein, Spirituosen, welche der Kaufmann (dem Producenten) zahlt, von ihm vorgestreckt, schließlich aber

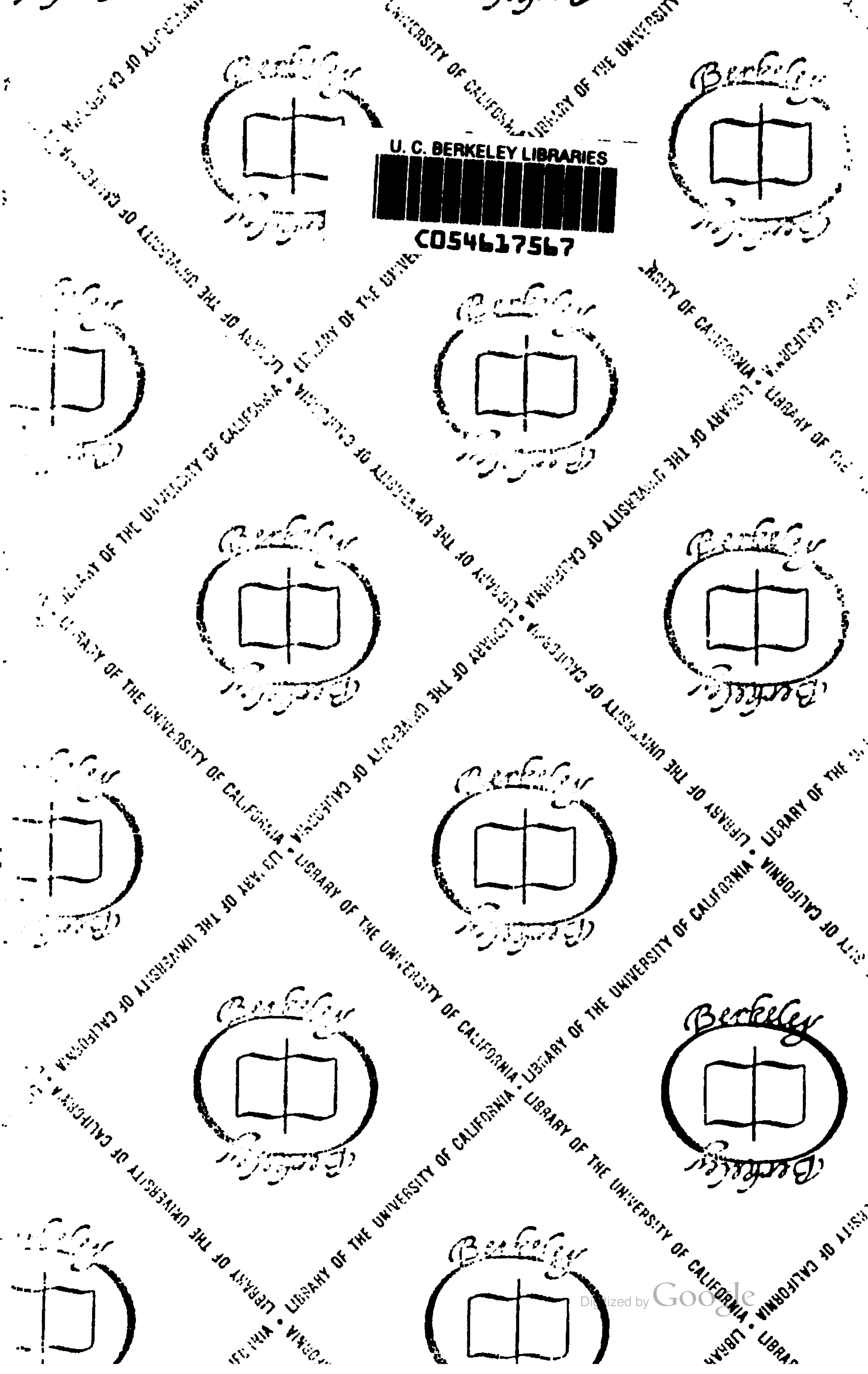
vom Consumenten gezahlt werden, und zwar genau im Verhältniß zu ihrer Verzehrung", daß „die Grundsteuer ganz auf den Verkäufer falle", die Stempelsteuer „ganz auf den Darlehnsnehmer", die Besteuerungen „alter Häuser fallen auf den Verkäufer, die der neuen auf den Käufer", und die „Besteuerung der Verzehrung als Lohnerhöhung auf den Unternehmer", was dann Ricardo wieder aufnahm, indem er sagte, „daß eine Besteuerung des Arbeitslohns weder den Kapitalisten noch den Grundbesitzer treffe, sondern nur auf dem Arbeitgeber ruhe". Ricardo verfolgte das in specieller Beziehung auf die Grundsteuer, bis J. S. Mill, II, 283, zu der allerdings negativen Ueberzeugung gelangt, „daß es in der Macht keiner fiscalischen Anordnung stehe, daß die Besteuerung ganz auf die erwerbende Arbeit und nicht auf das Kapital falle". Erst die neuere französisch-deutsche Literatur beginnt dem gegenüber den allgemeinen staatswirthschaftlichen Standpunkt so weit geltend zu machen, daß bei Schmoller und Schäffle die ganze Ueberwälzungsfrage zusammt dem Worte verschwindet, nachdem Rau gleichsam den Schlußpunkt für die formale Behandlung derselben abgibt, während die scharfe Betonung der „Ueberwälzung", wie sie noch bei Say auftritt, sich zuletzt bei Parieu noch einmal zu einer Art von Doctrin erhebt, Leroy-Beaulieu dagegen bereits dem Gedanken Raum gibt, daß es sich dabei vielmehr um eine Vertheilung der Steuern handelt, was bereits lange vor ihm Lotz in seiner „Staatswirthschaftslehre" (III, 189) dahin aussprach, daß man „vom Gange des Verkehrs die Ausgleichung der Ungleichheiten der Besteuerung zu erwarten habe". Für eine Reihe von einzelnen Nachweisungen einzelner Anschauungen, die jedoch meistens ohne innern organischen Zusammenhang mit den Begriffen von Steuersystem und Steuerreform fast immer nur gelegentlich vorkommen und daher auch kein rechtes Resultat ergeben, können wir jetzt auf Kaizl verweisen, bei dem nur das Verhältniß seiner zweiten „Phase" der Ueberwälzungslehre zum eigentlichen System der Finanzwissenschaft fehlt, sowie die Entwickelung des zuletzt für die Gesammtauffassung entscheidenden Gedankens, dessen Ausgangspunkt Thiers angehört, daß jene Ueberwälzung als Steuerproduction neben der finanziellen Vertheilung die volkswirthschaftliche durch die wirthschaftliche Kraft der Individualität aufstellt, und ihre gewaltige Wirkung jetzt außerhalb des formalen Steuersystems entfaltet.

Und jetzt kann unsere Arbeit von dem allgemeinen Theil des Steuerwesens zu dem besondern übergehen.



Druck von F. A. Brockhaus in Leipzig.


LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA
Berkeley
Digitized by Google


U. C. BERKELEY LIBRARIES
C054617567
LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA
Berkeley
Digitized by Google